

**DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES
COMMUNALES**

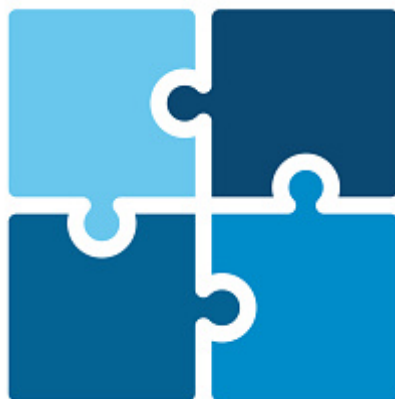
2, rue du 24-Septembre
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 58 50

f +41 32 420 58 51

secr.com@jura.ch

LES BASES DE L'ACTIVITÉ COMMUNALE



**Guide pratique à l'intention des élues
et des élus des communes jurassiennes**

Juin 2023

Les 51 communes jurassiennes



Etat au 01.01.2023. Par district : Delémont, 19 communes ; Franches-Montagnes, 12 ; Porrentruy, 20.

IMPRESSUM

Les bases de l'activité communale - Guide pratique à l'intention des élues et des élus des communes jurassiennes

Juin 2023

Délégué aux affaires communales

secr.com@jura.ch

www.jura.ch/com

PRÉAMBULE

Parce qu'elle dépend essentiellement de la volonté des citoyens, parce qu'elle suppose un effort permanent, la démocratie n'est jamais acquise.

Pierre Mendès France, homme d'Etat français (1907-1982)

Un guide pour soutenir les élues et les élus dans l'accomplissement de leurs mandats

La citoyenne et le citoyen sont au cœur de la démocratie, système politique qui régit le fonctionnement institutionnel de près d'un pays sur deux, dont la Suisse. Basé sur une volonté de cohésion et de vivre ensemble, il suppose cependant un effort permanent : la démocratie n'est en effet jamais acquise.

En Suisse, les communes constituent le premier niveau de la démocratie directe. Elles en constituent à la fois le fondement et le laboratoire. De par l'engagement de leurs élues et élus, les communes contribuent, jour après jour, à fortifier l'édifice démocratique de notre pays.

Le dévouement pour l'intérêt public et le sens des responsabilités qui ont amené de nombreuses personnes à se porter candidates, puis à accepter une charge communale méritent d'être reconnus et salués avec respect. Ce d'autant plus que la complexité des affaires publiques et les exigences en matière de disponibilité n'ont cessé de croître ces dernières années.

Le Canton du Jura doit jouer son rôle pour soutenir les personnes qui s'engagent pour la collectivité. Souvent, elles découvrent les institutions communales et ont besoin d'informations spécifiques et de conseils pour exercer leur mandat de façon optimale.

Cet appui cantonal s'exerce tout d'abord par l'intermédiaire de la Délégation aux affaires communales, dont les représentants se tiennent à l'écoute des personnes élues et des secrétariats communaux pour répondre aux questions, donner des conseils et proposer des solutions aux problématiques rencontrées, qui sont parfois complexes. Les formations proposées par le Délégué, en collaboration avec l'Association jurassienne des communes, constituent une autre forme de soutien aux représentantes et représentants des communes.

Troisième support : le présent guide, qui décrit les bases de l'activité communale, a pour objectif principal de vulgariser au mieux possible les bases légales qui encadrent les domaines d'activités des communes, notamment sous la forme de tableaux et de schémas, afin d'en simplifier la lecture et la compréhension. D'autre part, ce guide propose quelques bonnes pratiques en matière de fonctionnement communal.

Amené à évoluer et à s'enrichir de thématiques et de bonnes pratiques nouvelles, ce guide est à considérer comme un document didactique devant permettre à chaque personne élue d'être en mesure d'accomplir son mandat dans les meilleures conditions d'information possibles.

Bonne lecture et, surtout, bon mandat !

Rosalie Beuret Siess, cheffe du Département des Finances / Delémont, juin 2023.

SOMMAIRE

Préambule	3
Un guide pour soutenir les élues et les élus dans l'accomplissement de leurs mandats	3
Liste des abréviations	6
1. Introduction	7
1.1. Présentation du contenu	7
1.2. Rôle du Délégué aux affaires communales.....	8
2. Le cadre général de l'activité des communes	9
2.1. Fédéralisme et principe de subsidiarité	9
2.2. Bases légales cantonales	11
2.3. Les principes de l'activité administrative.....	13
2.4. La notion de décision.....	14
2.5. Voies de recours.....	15
2.6. La surveillance de l'Etat.....	18
2.7. Protection des données et transparence	19
3. Les différents types de communes	21
3.1. La commune municipale	22
3.2. La commune bourgeoise.....	22
3.3. La commune mixte.....	24
3.4. Les sections de communes	25
3.5. Les groupements de communes	26
4. Réglementation et attributions de la commune	30
4.1. Les règlements communaux.....	30
4.2. Les attributions de la commune	31
5. Les organes de la commune	33
5.1. Les ayants droit au vote ou corps électoral.....	36
5.2. L'assemblée communale	38
6. Les autorités communales	42
6.1. Le conseil général.....	43
6.2. Le conseil communal.....	48
6.3. Les commissions communales	51
6.4. Les employés communaux	52
7. Règles et Obligations des membres des autorités	55
7.1. Obligations générales des membres d'autorités et des employés	55
7.2. Incompatibilités	56
7.3. Fonctions obligatoires.....	57
7.4. Promesse solennelle	57
7.5. Obligation de se retirer	58
7.6. La tenue d'un procès-verbal	59
7.7. Responsabilité disciplinaire.....	59
8. L'administration financière des communes	61
8.1. Principes de gestion des finances publiques et structure de la comptabilité	62

8.2. Notion de dépense	64
8.3. Plan financier	65
8.4. Budget	65
8.5. Comptes annuels.....	67
8.6. Comptabilisation des immobilisations	69
8.7. Réserve de politique budgétaire.....	69
8.8. Financements spéciaux et préfinancements.....	69
8.9. Compétences financières et types de crédits.....	70
8.10. Vérification des comptes.....	71
8.11. Surveillance cantonale.....	72
9. La péréquation financière	74
9.1. Cadre général	75
9.2. Péréquation financière directe.....	75
9.3. Péréquation financière indirecte	80
9.4. Fonds d'aide aux fusions.....	80
10. Conclusion.....	81
11. Annexes.....	82
11.1. Loi sur les communes : structure du contenu	82
11.2. Règlement d'organisation et d'administration : structure du contenu.....	84
11.3. Les communes jurassiennes selon leur type, par district	85
11.4. Procédure d'adoption ou de modification d'un règlement communal	86
11.5. Incompatibilités en raison de la parenté.....	87
11.6. Administration financière des communes, compte de résultats.....	88

Liste des abréviations

Cpa	Loi de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle (Code de procédure administrative) du 30 novembre 1978 (RSJU 175.1)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst.JU	Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101)
DAFCom	Décret concernant l'administration financière des communes du 5 septembre 2018 (RSJU 190.611)
DCom	Décret sur les communes du 6 décembre 1978 (RSJU 190.111)
LCom	Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11)
LDP	Loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RSJU 161.1)
LPF	Loi concernant la péréquation financière du 20 octobre 2004 (RSJU 651)
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2, en vigueur dans les communes depuis le 1 ^{er} janvier 2020
RCG	Règlement type du conseil général
RO	Règlement d'organisation (utilisé par les syndicats de communes par exemple)
ROAC	Règlement type d'organisation et d'administration de la commune municipale ou mixte
ROACB	Règlement d'organisation et d'administration de la commune bourgeoise
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSJU	Recueil systématique des lois jurassiennes

Dénomination

Pour une question de lisibilité, il est renoncé au langage épïcène. Les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

1. INTRODUCTION

Les élues et les élus des communes jurassiennes sont quotidiennement confrontés à la réalité de la gestion des collectivités publiques. Face à la nouveauté de certaines procédures, à la complexité de certaines thématiques, au nombre croissant de bases légales et réglementaires et aux nombreux défis qui attendent les communes, il a paru nécessaire de présenter les bases de l'activité communale aux membres des autorités des communes afin de leur faciliter la tâche.

C'est le but du présent « Guide à l'intention des élues et des élus des communes jurassiennes » qui s'adresse aux élus et aux employés communaux, mais aussi aux citoyennes et citoyens jurassiens qui s'intéressent de près ou de loin aux activités de leur commune, dans l'idée, un jour, de s'engager.

Ce guide est évolutif. Il sera régulièrement mis à jour et complété par de nouvelles informations concernant les thématiques qui animent la vie communale. Il peut être téléchargé sur le site Internet du Délégué aux affaires communales (www.jura.ch/com).

1.1. Présentation du contenu

Pour le lecteur pressé, chaque chapitre comporte un bref résumé.

Les communes représentent l'échelon le plus local du fédéralisme suisse. Elles jouissent d'une autonomie dont le périmètre est fixé par la loi. Ce cadre général et légal est présenté au chapitre 2.

Les différents types de communes et de groupements de communes sont présentés au chapitre 3.

Dans le cadre de leurs attributions, les communes disposent d'un pouvoir normatif, soit celui d'édicter des normes qui s'imposent à tous. Il se concrétise dans les règlements communaux, dont le principal est le règlement d'organisation et d'administration. La réglementation communale fait l'objet du chapitre 4.

L'organe suprême de la commune est constitué de l'ensemble des ayants droit au vote, qui s'expriment en assemblée communale ou par voie de scrutin. Les règles précisant l'exercice du pouvoir de cet organe sont décrites au chapitre 5.

Les autorités communales, dont le fonctionnement et les compétences sont décrites au chapitre 6, sont le conseil général ou conseil de ville (ci-après : conseil général), le conseil communal et les commissions.

Les membres des autorités communales sont tenus de respecter un certain nombre d'obligations générales et particulières qui sont présentées au chapitre 7.

L'administration financière des communes doit également respecter un certain nombre de principes et de règles qui sont détaillées au chapitre 8.

Enfin, les buts et le fonctionnement de la péréquation financière intercommunale sont explicités au chapitre 9.

Plusieurs annexes complètent ce guide : la structure du contenu de la loi sur les communes, la liste des communes jurassiennes selon leur type, la procédure à suivre pour l'adoption ou la modification d'un règlement communal, un tableau des incompatibilités en raison de la parenté et le canevas à utiliser pour la présentation des comptes communaux (trois niveaux).

1.2. Rôle du Délégué aux affaires communales

Le Délégué aux affaires communales, unité administrative localisée à Delémont, est composé de deux postes à plein temps, à savoir un responsable et un contrôleur d'institutions, dont la mission générale est de favoriser les bonnes relations entre l'Etat et les communes, en servant notamment d'intermédiaire entre le Gouvernement, respectivement les services de l'Etat et les autorités communales. Ses autres missions principales sont :

- l'examen et l'approbation des règlements communaux ainsi que la mise à jour et la mise à disposition des communes de règlements-types;
- l'apurement des comptes communaux ;
- l'approbation des demandes de crédits des communes ;
- l'élaboration du rapport annuel sur les finances communales ;
- l'établissement des éléments de la péréquation financière directe ;
- l'organisation et la surveillance des élections communales générales ;
- la conduite de la politique cantonale en matière de fusions de communes ;
- le conseil et l'assistance aux élus et aux employés des communes ; le présent guide s'inscrit dans cette mission ;
- l'organisation de cours et de séances d'information à l'intention des élus et des employés communaux, en collaboration avec l'Association jurassienne des communes.

2. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ACTIVITÉ DES COMMUNES

Résumé du chapitre

- > La répartition des compétences dans le système fédéral suisse est basée sur le principe de subsidiarité : la collectivité de niveau supérieur ne se saisit d'une tâche que si la collectivité de niveau inférieur n'est pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante ou satisfaisante.
- > La commune jouit d'une autonomie dans un certain nombre de domaines dont le périmètre est fixé par la Constitution et la loi. Le cadre des activités communales est déterminé par la législation cantonale, en particulier par la loi sur les communes (LCom).
- > Les actions et les décisions des autorités administratives en Suisse sont liées par la loi et certains principes de droit : la légalité, l'opportunité, l'intérêt public, la pesée d'intérêts, la proportionnalité, l'égalité, la bonne foi, la non-rétroactivité, la diligence, l'efficacité et l'économie. Les décisions prises par les autorités, « point de rencontre entre l'administration et l'administré », sont sujettes à opposition et à recours.
- > Les communes sont placées sous la haute surveillance de l'Etat, en particulier leur gestion financière et l'exécution des tâches qui leur sont attribuées par le droit supérieur. Cette surveillance se concrétise notamment par l'approbation des règlements communaux, par l'examen des comptes et, le cas échéant, par la prise de mesures en cas d'irrégularités. Un certain nombre de décisions communales doivent en outre obtenir l'approbation de l'Etat pour être valables.
- > Par ailleurs, les communes font parties des entités soumises à la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence.

2.1. Fédéralisme et principe de subsidiarité

Depuis 1848, le fédéralisme permet à la Suisse de vivre la diversité dans l'unité. Dans un pays qui compte quatre langues nationales et se distingue par sa diversité géographique, le fédéralisme est un élément essentiel de la cohésion nationale.

La Constitution fédérale définit les compétences de la Confédération et des cantons. Ces derniers définissent à leur tour les compétences de leurs communes.

Les différentes compétences sont réparties entre Confédération, cantons et communes conformément au **principe de subsidiarité**. Ce principe, ancré dans la Constitution fédérale, (art. 5a) indique que la collectivité de niveau supérieur ne se saisit d'une tâche que si la collectivité de niveau inférieur n'est pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante ou satisfaisante¹.

¹ KLEY Andreas, Dictionnaire historique de la Suisse : Subsidiarité (<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/048198/2012-07-20/>)

Exemples : la gestion des déchets et de l'alimentation en eau sont des tâches communales, l'enseignement une tâche cantonale et la défense nationale une tâche fédérale.

La Confédération n'assume donc, en principe, que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Elle est compétente dans tous les domaines qui lui sont attribués par la Constitution fédérale, en particulier en politique extérieure et politique de sécurité, douanes et monnaie, législation fédérale ou encore défense nationale. Les tâches qui ne relèvent pas expressément de la Confédération en vertu de la Constitution fédérale sont de la compétence des cantons. Dans certains domaines, comme celui des écoles supérieures, les compétences sont partagées.

Parmi les niveaux intermédiaires entre la Confédération et les cantons, figure la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Les chefs des différents départements cantonaux se retrouvent au sein de conférences des directeurs pour coordonner les activités relevant de leurs domaines de compétence et arrêter des prises de position communes à l'intention de la Confédération².

Les cantons sont égaux devant la Constitution et jouissent d'une large souveraineté, notamment dans les domaines concernant le budget, le système politique et la fiscalité.

La **commune** est la plus petite unité politique en Suisse. Dans près d'une commune sur cinq, notamment dans les villes, le pouvoir législatif est représenté par un parlement. Dans les autres, il consiste en une assemblée communale, à laquelle tous les habitants qui ont le droit de vote peuvent participer (démocratie directe) : le peuple nomme l'Exécutif (conseil communal ou municipal) et prend les décisions politiques lui-même, sans l'intermédiaire de représentants.

Les communes exercent les compétences qui leur sont déléguées par la Confédération et par le canton, telles que la tenue du registre des habitants ou la protection civile, mais elles ont aussi des compétences propres dans plusieurs domaines comme l'approvisionnement en énergie, les infrastructures routières, l'aménagement du territoire ou encore la fiscalité.

Cette répartition des tâches entre les trois niveaux du fédéralisme suisse est précisée par la législation. Les communes jouissent d'une **autonomie** dans un certain nombre de domaines dont le périmètre est fixé par la loi. L'autonomie communale est garantie par l'article 50 de la Constitution fédérale et par l'article 110, alinéa 2, de la Constitution jurassienne.

² La responsabilité des projets de politique extérieure relève en principe de la CdC. S'agissant des projets de politique intérieure, la compétence incombe à la conférence dont ils relèvent. Quant aux projets d'importance stratégique, dont se chargent les gouvernements cantonaux parce qu'ils concernent les rapports qu'ils entretiennent avec la Confédération, ils sont en principe du ressort de la CdC. La coordination avec les conférences des directeurs s'opère dans le cadre de rencontres régulières entre les présidences des conférences et la Conférence des secrétariats des conférences intercantionales, qui assure aussi la coordination technique. Exemples : Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ; etc. (<https://kdk.ch/fr/>).

Constitution fédérale, article 50

¹ L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

² La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

Constitution jurassienne, article 110

¹ Les communes et les syndicats de communes sont des collectivités de droit public.

² Leur existence et leur autonomie sont garanties dans les limites de la Constitution et de la loi.

L'exécution de certaines tâches est partagée entre le Canton et les communes.

Exemple : dans le domaine de l'enseignement, le Canton est responsable de la mise en œuvre des programmes scolaires, de l'engagement des enseignants ou de la planification des vacances scolaires alors que les communes ont pour tâche de mettre à disposition les infrastructures scolaires et certains moyens d'enseignement.

Pour l'accomplissement de certains services communaux ou régionaux déterminés, les communes peuvent s'organiser en groupements de communes, constitués sous forme de syndicats de communes, de rapport contractuel de droit public ou privé ou encore de personne morale de droit privé (art. 121 et 122 LCom).

Exemples de groupements de communes : AggloD (syndicat d'agglomération de Delémont) ; SEOD (Syndicat de gestion des déchets de Delémont et environs) ; SIDP (Syndicat intercommunal du district de Porrentruy) ; SCFM (Syndicat des communes des Franches-Montagnes) ; CESAC (Communauté de l'école secondaire d'Ajoie et du Clos du Doubs), cercles scolaires, etc.

2.2. Bases légales cantonales

Dans le Canton du Jura, le cadre légal de l'activité communale est fixé par les articles 110 à 120 de la Constitution cantonale, par la loi et par la réglementation communale. La principale base légale concernant les communes est la **loi sur les communes** du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11). La structure et le contenu de la LCom sont présentés à l'annexe 11.1.

D'autres textes législatifs encadrent de façon détaillée les activités des communes :

- le **décret sur les communes** du 6 décembre 1978 (RSJU 190.111) traite des règlements (art. premier à 19), des procès-verbaux (art. 20 et 21), de la haute surveillance des communes (art. 22 à 27), des moyens de droit (art. 28 à 33) et des dispositions pénales (art. 34 et 35) ;
- le **décret concernant l'administration financière des communes** du 5 septembre 2018 (RSJU 190.611) fixe les règles sur les principes et la structure de la comptabilité, le plan financier, le budget, les comptes annuels, la comptabilisation des immobilisations, les financements spéciaux, les compétences financières et types de crédit, la vérification des comptes et la surveillance cantonale. Adopté dans le cadre de la mise en œuvre du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), il s'applique aux communes municipales, aux communes

bourgeoises, aux communes mixtes, aux agglomérations de communes, aux sections de communes, aux associations intercommunales ainsi qu'aux autres corporations de droit public soumises à la loi sur les communes ;

- le **décret sur la fusion de communes** du 20 octobre 2004 (RSJU 190.31) s'applique quant à lui aux communes municipales et mixtes ; il fixe le cadre dans lequel « l'Etat conduit une politique incitative de fusion de communes » (art. premier) ;
- la **loi concernant la péréquation financière** du 20 octobre 2004 (RSJU 651) définit les modalités de la péréquation financière directe³ et de la péréquation financière indirecte⁴ ; l'**ordonnance concernant la péréquation financière** du 23 mai 2006 (RSJU 651.11) complète la loi en fixant notamment les règles à appliquer pour le calcul des montants de la péréquation ;
- l'**ordonnance concernant les élections communales** du 4 septembre 1984 (RSJU 161.19) s'applique aux élections populaires dans les communes municipales, mixtes et bourgeoises ainsi que dans les sections de commune ;
- le **décret sur la protection des minorités du 6 décembre 1978** (RSJU 192.222) fixe les règles de mise en œuvre de l'article 83 LCOM qui prévoit que lors de la constitution des autorités selon le système majoritaire, il sera équitablement tenu compte des minorités ;
- le **décret concernant le pouvoir répressif des communes** du 6 décembre 1978 (RSJU 325.1) détermine la procédure de dénonciation pour contravention punissable aux dispositions d'un règlement communal et le décernement d'amendes (ordonnances de condamnation).

En plus de la gestion administrative et financière, les activités des communes touchent de nombreux domaines comme la gestion de personnel, l'aménagement du territoire, l'environnement, l'alimentation en eau potable, l'épuration des eaux usées, la fourniture d'énergie, etc. Les communes sont tenues de respecter et d'appliquer les législations spécifiques à tous leurs domaines d'activités.

³ La péréquation financière directe vise à réduire les disparités de ressources entre communes par l'allocation de moyens financiers à celles disposant des plus faibles ressources et par la compensation des charges structurelles.

⁴ La péréquation financière indirecte a pour objectifs principaux la simplification et l'unification des procédures de calcul et la mise en commun des efforts des communes et de l'Etat dans les secteurs d'activité qui le justifient (répartition des charges dans les domaines de l'action sociale, du service dentaire scolaire, les assurances sociales, l'enseignement et les mesures en faveur des demandeurs d'emploi).

2.3. Les principes de l'activité administrative

Les corporations de droit public auxquelles s'applique la LCom sont en outre soumises à la **loi de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle** du 30 novembre 1978 (Code de procédure administrative, Cpa, RSJU 175.1), dont l'article 3 dresse ci-dessous la liste des organes qui sont réputés autorités administratives.

Cpa, article 3

Sont réputés autorités administratives, qu'ils statuent en première instance ou sur opposition :

- a) les organes de l'administration du Canton et des districts ;
- b) les organes des communes (art. 120 de la Constitution cantonale), des sections de communes et syndicats de communes ;
- c) les organes des autres collectivités et établissements de droit public ;
- d) les personnes et organismes privés chargés de l'accomplissement de tâches publiques.

Dans le cadre de leurs actions et des décisions qu'elles prennent, les autorités administratives sont liées par la Constitution, la loi et les principes du droit. Ces derniers sont énumérés par le code de procédure administrative (art. 20 à 29, Cpa) :

Légalité	Toute décision administrative doit reposer sur une base légale suffisante. Seuls les cas d'urgence et de nécessité peuvent déroger à ce principe (art. 20).
Opportunité	L'autorité exerce le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables. Elle recherche et choisit la mesure la plus appropriée aux circonstances (art. 21).
Intérêt public	L'autorité ne peut intervenir et notamment porter atteinte aux droits des particuliers ou leur imposer des obligations que dans la mesure où l'intérêt public se justifie (art. 22).
Pesée des intérêts	Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité évalue l'importance respective des intérêts publics et privés en cause. Elle les met en balance pour déterminer ceux qui doivent l'emporter (art. 23).
Proportionnalité	L'autorité prend les mesures nécessaires et aptes à atteindre le but recherché. Une relation appropriée entre l'importance de ce but et les moyens mis en œuvre doit exister. Lorsqu'elle a le choix entre plusieurs mesures également conformes au droit, l'autorité opte pour celle qui, à efficacité suffisante, affecte le moins les intérêts du particulier et ceux de la collectivité (art. 24).
Egalité	L'autorité traite de façon semblable toutes situations semblables et de façon différente les cas dont la diversité requiert des solutions juridiques différentes (art. 25).

Bonne foi	L'autorité et les parties agissent conformément au principe de la bonne foi (art. 26).
Non-rétroactivité	Une décision administrative ne peut déployer ses effets à une date antérieure à celle de son émission, sauf prescription légale contraire (art. 27).
Diligence	L'autorité examine et règle les affaires avec soin et célérité. Elle s'abstient de tout formalisme excessif (art. 28).
Efficacité et économie	L'administration exerce son activité de façon efficace et rationnelle. Elle respecte le cadre financier qui lui est assigné. Elle restreint autant que possible ses frais de fonctionnement (art. 29).

2.4. La notion de décision

Le Cpa régit la procédure à suivre dans les affaires qui doivent être réglées par des décisions d'autorités administratives, d'instances de la juridiction administrative et de la Cour constitutionnelle (art. premier Cpa).

Élément-clé de la procédure administrative, la décision est « le point de rencontre entre l'administration et l'administré » (BROGLIN Pierre, WINKLER DOCOURT Gladys, MORITZ Jean, *Procédure administrative et juridiction constitutionnelle. Principes généraux et procédure jurassienne*, 2^{ème} édition revue et augmentée, 2021, n°49 p.25). La notion de décision est précisée à l'article 2, alinéa 1, Cpa.

Cpa, article 2, alinéa 1

Sont considérées comme des décisions au sens de l'article premier, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, intercantonal, cantonal et communal ayant pour objet :

- a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations ;
- b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations ;
- c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

Toujours selon BROGLIN, WINKLER DOCOURT et MORITZ, 2021 (p.27), l'évolution récente tend à étendre la notion de décision à des actes matériels émanant des autorités afin d'offrir une protection juridique aux personnes touchées par ces actes. Il s'agit notamment de garantir aux personnes touchées qu'elles puissent exercer leurs droits de procédure, notamment le droit d'être entendu.

Exemple : en 2022, la commune d'Alle a décidé de reporter les élections communales en raison de soupçons de corruption électorale. Suite au recours d'un citoyen de la commune, la juge administrative a annulé la décision du Conseil communal et conclu au maintien du scrutin, constatant notamment qu'aussi bien la réglementation cantonale que la réglementation communale rendaient obligatoire le déroulement du scrutin l'avant-dernier dimanche d'octobre, deux ans après l'élection du Parlement.

Pour déterminer si un acte d'une autorité doit faire l'objet d'une décision sujette à recours, il convient de se demander si le comportement en question est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux ou la protection juridique de l'intéressé, au regard de l'article 29, alinéa 1, Cst. féd.⁵.

2.5. Voies de recours

Les décisions émanant d'un organe communal sont sujettes à opposition (art. 94ss Cpa) et à recours (art. 117ss Cpa). Les décisions en matière de droits politiques ne se contestent pas par une opposition mais par un recours fondé sur les articles 108 à 112 LDP (art. 56, al. 1, LCom).

Les électeurs de la commune peuvent en outre recourir contre les décisions qui touchent aux intérêts généraux de la commune (recours en matière communale ; art. 56, al. 2, LCom). Lorsque la contestation porte sur une décision de l'assemblée communale ou du conseil général, c'est la voie du recours qui doit être utilisée. Le délai de recours commence à courir le lendemain du jour de la séance. Le conseil communal représente la commune dans la procédure (art. 56, al. 3, LCom).

2.5.1. La procédure d'opposition (art. 94 à 107 Cpa)

Pour autant qu'elle ne fasse pas partie des exceptions énumérées à l'article 95 Cpa ci-dessous, toute décision prise par une autorité administrative en première instance est sujette à opposition. Le texte de la décision doit mentionner le droit d'opposition (art. 94 Cpa).

La **qualité pour former opposition** est la même que celle pour déposer un recours (art. 120 Cpa), à savoir quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, ainsi que toute autre personne, organisation ou autorité lorsque des dispositions spéciales le prévoient.

L'opposition, motivée, est adressée par écrit à l'autorité qui a rendu la décision, dans les trente jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente⁶, dans les dix jours à compter de la notification.

Concernant les **motifs**, l'opposant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'interprétation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou l'inopportunité.

L'opposition a un **effet suspensif**. Une décision peut toutefois prévoir qu'une opposition éventuelle n'aura pas d'effet suspensif, sauf si elle porte sur une prestation pécuniaire. L'autorité de recours compétente pour traiter sur le fond, ou son président s'il s'agit d'un collège, peut restituer l'effet suspensif sur demande. Elle statue alors sans délai (art. 99 Cpa).

La nouvelle décision doit être prise dans les trente jours dès la réception de l'opposition, ou dans un délai plus long si les circonstances l'exigent. Dans ce cas, l'opposant doit être informé de l'ajournement et de ses raisons avant l'expiration du premier délai (art. 103 Cpa).

⁵ Constitution fédérale, article 29, alinéa 1 : « Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. »

⁶ La décision incidente est une mesure qui doit être prise pour permettre l'avancement d'une procédure. Il s'agit notamment de décisions concernant la compétence de l'autorité, la récusation, l'assistance judiciaire, le retrait de l'effet suspensif, etc. (BROGLIN, WINKLER DOCOURT et MORITZ, 2021, n°68 p.35).

Enfin, l'opposition peut être retirée tant que l'autorité n'a pas statué à son sujet (art. 105 Cpa).

Cpa, article 95 (exceptions) : cas de figure où la procédure d'opposition n'est pas appliquée

Sans préjudice des droits de recours, la procédure d'opposition n'est pas appliquée :

- a) lorsque la décision a été prise sur opposition ;
- b) dans toutes les procédures où une procédure d'opposition a précédé la décision administrative, par exemple dans les procédures relatives à l'approbation de plans, à l'octroi d'un permis de construire ou à la ratification d'un règlement communal ;
- c) dans les cas où est prévu un recours à un organe supérieur de la commune ;
- d) dans les cas d'inapplicabilité statué à l'article 6, lettres a à e, Cpa⁷, en particulier lorsque la nature de l'affaire exige qu'elle soit réglée sur-le-champ par une décision immédiatement exécutoire ;
- e) aux décisions concernant les droits politiques ;
- f) lorsque la décision émane du Gouvernement ;
- g) aux décisions préjudicielles et autres décisions incidentes qui ne sont pas séparément susceptibles de recours ;
- h) aux décisions relatives à la compétence, à la récusation et au retrait de l'effet suspensif ;
- i) lorsque l'autorité et les parties conviennent de renoncer à l'application de la procédure d'opposition ;
- j) dans les procédures d'exécution (art. 108 à 112 Cpa) ;
- k) lorsque la décision a été prise sur demande en révision, reconsidération, interprétation et rectification ;
- l) dans les autres cas prévus par des dispositions spéciales.

2.5.2. La procédure de recours

L'article 117 Cpa fait la distinction entre deux types de recours : le **recours de droit administratif** ouvert auprès des instances ordinaires de la juridiction administrative (le juge administratif et la Cour administrative) et le **recours administratif**, ouvert auprès des instances spéciales de la juridiction administrative (le Gouvernement, la Commission cantonale des recours en matière d'impôts et d'autres instances prévues par la loi). Les différences principales entre ces deux types de recours portent d'une part sur les motifs de recours (art. 122 et 123, Cpa) et d'autre part sur le pouvoir de décision⁸ (art. 143 Cpa).

⁷ Le Cpa n'est pas applicable : a) aux actes de portée purement interne à l'administration, notamment aux ordres de service de cette nature; b) aux procédures pénales administratives et aux actes de police judiciaire; c) en matière de personnel administratif, aux procédures de première instance relatives à la création initiale des rapports de service et aux promotions; s'appliquent toutefois en ces cas les articles 20 à 43, 58, 87, 91, 208 à 212; d) aux procédures de première instance dans les épreuves d'examens; s'appliquent toutefois en ces cas les articles 20 à 43, 58, 86 et 87, 91, 208 à 212; e) aux procédures de première instance dans les affaires administratives dont la nature exige qu'elles soient réglées sur-le-champ par une décision immédiatement exécutoire; s'appliquent toutefois en ces cas les articles 20 à 43, 58, 91, 208 à 212.

⁸ Dans le recours de droit administratif, l'autorité saisie ne peut aller au-delà des conclusions du recourant ni modifier la décision à son détriment. En revanche, dans le recours administratif, le pouvoir de décision de l'autorité

Dans les deux cas, la procédure de recours intervient après la procédure d'opposition ou, lorsque celle-ci n'a pas lieu, après que l'autorité administrative de première instance a rendu sa décision.

Les articles 118 et 119 Cpa déterminent ce qui peut être l'objet d'un recours. Il s'agit généralement de décisions au sens de l'article 2 Cpa. Le recours doit être déposé dans les trente jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente ou d'exécution, dans les dix jours dès la notification de la décision. Le droit cantonal et le droit fédéral prévoient parfois des délais spéciaux.

Les motifs pouvant être invoqués sur recours de droit administratif sont énumérés à l'article 122 Cpa, ceux sur recours administratif à l'article 123 Cpa. Il s'agit, en résumé, de la violation du droit, de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et l'inopportunité de la décision.

L'article 125 Cpa prévoit le recours pour déni de justice ou retard injustifié. Ainsi, une partie peut en tout temps recourir pour ces deux motifs contre une autorité qui, sans raison, refuse de statuer ou tarde à se prononcer. La partie qui subit dans ces cas un préjudice a droit à une indemnité équitable.

2.5.3. Voies de recours en matière de droits politiques

La loi sur les droits politiques ouvre des voies de recours devant la Cour constitutionnelle (art. 108 LDP) et le juge administratif (art. 110 LDP).

<p>La Cour constitutionnelle peut être saisie pour des décisions et autres actes législatifs communaux relatifs à l'enregistrement des électeurs, aux initiatives populaires des communes en matière cantonale au sens de l'article 100 LDP, aux initiatives populaires en matière communale au sens de l'article 102 LDP ainsi qu'aux demandes de référendum en matière communale au sens de l'article 105 LDP.</p> <p>Le droit de recourir à la Cour constitutionnelle appartient à chaque électeur de la commune. Le recours doit être déposé dans les dix jours qui suivent la découverte du motif du recours. S'il est dirigé contre le scrutin même, le recours peut encore être déposé dans les trois jours qui suivent la publication des résultats du scrutin dans le Journal officiel, même si le délai de dix jours susmentionné est écoulé (art. 108, al. 3, LDP).</p>	<p>Le juge administratif traite des recours portés contre les décisions relatives à l'élection des conseillers généraux, des conseillers communaux, des maires, des présidents des assemblées et à toute autre élection communale par voie de scrutin populaire ainsi qu'aux votations populaires en matière communale. Le droit de recours devant le juge administratif appartient à chaque électeur de la commune dans les délais fixés à l'article 108, alinéa 3, LDP susmentionné.</p> <p>Les décisions du juge administratif en matière d'élection ou de vote populaire peuvent être contestées auprès de la Cour constitutionnelle par un recours dans les dix jours. Le droit de recourir appartient alors aux personnes et aux autorités qui ont participé à la procédure devant le juge administratif. Lorsque ce dernier admet le recours, tout électeur de la commune disposant du droit de vote au moment du scrutin a également le droit de recourir devant la Cour constitutionnelle.</p>
---	--

de recours est le même qu'en procédure d'opposition : la décision initiale peut être modifiée au détriment du recourant lorsqu'elle viole la loi ou repose sur des constatations de faits inexacts ou incomplètes.

2.6. La surveillance de l'Etat

Les communes sont placées sous la haute surveillance de l'Etat, qui s'exerce par le Gouvernement, ses départements et ses services. Les communes sont tenues de fournir les renseignements nécessaires et de présenter les dossiers voulus en vue de l'exercice efficace de la haute surveillance.

L'Etat surveille en particulier la gestion financière et l'exécution des tâches qui sont attribuées aux communes par la Confédération et le Canton (art. 111 Cst.JU ; art. 43 LCom ; art. 22 à 27 DCom).

La surveillance de l'Etat se concrétise dans le cadre de l'approbation des règlements communaux (art. 44 à 47 LCom), l'examen des comptes (art. 48 à 50 LCom), la participation du Délégué aux affaires communales à des assemblées et à des séances (art. 52 LCom) ainsi que par la prise de mesures en cas d'irrégularités (art. 53 à 55 LCom ; art. 22 à 27 DCom).

Outre les règlements, certaines décisions des autorités de la commune doivent obtenir l'approbation du Délégué aux affaires communales pour être validées. Il s'agit des décisions concernant :

Décisions nécessitant l'approbation du Délégué aux communes (art. 44 LCom) :	
a)	la conclusion d'emprunts non exclusivement destinés au remboursement ou au renouvellement de dettes d'emprunts existantes ;
b)	les cautionnements et les sûretés analogues fournis par la commune, à l'exception des garanties fournies par les autorités des œuvres sociales ;
c)	la participation financière à des entreprises, œuvres d'utilité publique et autres semblables, ainsi que l'octroi de prêts qui ne constituent pas des placements sûrs ;
d)	la suppression de droits de jouissance et autres que des tiers ont sur les biens communaux, par voie de contrat ou d'acte de classification.

Dans certains cas particuliers, le Gouvernement peut prendre certaines mesures spécifiques à l'encontre des communes (art. 25 DCom) :

- il peut arrêter le budget si les ayants droit au vote l'ont rejeté pour la seconde fois ; il en va de même pour la quotité des impôts communaux ;
- après sommation, il peut mettre en vigueur, modifier ou abroger des dispositions réglementaires qu'une commune refuse, en violation de ses obligations, d'adopter, d'adapter ou d'abroger ;
- il peut prolonger, de manière appropriée, la période de fonction réglementaire des anciens membres d'une autorité lorsque l'élection des nouveaux membres est différée ou déclarée nulle.

Par ailleurs, le Délégué aux affaires communales conseille, soutient et surveille les communes en matière de gestion financière, conformément aux articles 68 à 74 du DACom (cf. 8.11.).

2.7. Protection des données et transparence

Avec le développement des données numériques, le législateur a estimé nécessaire de préciser le cadre visant à protéger les personnes qui font l'objet d'un traitement de données personnelles. C'est le but de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE) des 8 et 9 mai 2012 (RSJU 170.41).

Cette convention, fruit d'une collaboration entre les deux cantons, vise d'une part à protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement (art. premier, al. 1 et 2, CPDT-JUNE). D'autre part, elle a pour but de permettre la formation autonome des opinions, de favoriser la participation des citoyens à la vie publique et de veiller à la transparence des activités des autorités (art. premier, al. 3, CPDT-JUNE).

La CPDT-JUNE s'applique aux entités ci-dessous, au nombre desquelles figurent les communes (art. 2 CPDT-JUNE) :

- a) aux autorités législatives, exécutives, administratives et judiciaires cantonales, et aux organes qui en dépendent;
- b) aux communes et aux organes qui en dépendent;
- c) aux collectivités et établissements de droit public cantonaux et communaux;
- d) aux personnes physiques et morales et aux groupements de personnes de droit privé qui accomplissent des tâches d'intérêt public ou déléguées par une entité au sens des lettres a à c;
- e) aux institutions, établissements ou sociétés de droit privé ou de droit public cantonal dans lesquels une ou plusieurs entités au sens des lettres a à c disposent ensemble au moins d'une participation majoritaire, dans la mesure où ils accomplissent des tâches d'intérêt public.

L'application de la CPDT-JUNE est du ressort d'un préposé et d'une commission, nommés conjointement par les gouvernements cantonaux (art. 5 CPDT-JUNE). Ils s'acquittent de leurs tâches de manière autonome (art. 4 CPDT-JUNE).

Le préposé est chargé de promouvoir la protection des données et la transparence, en informant et sensibilisant le public et les entités au sujet des principes inscrits dans la CPDT-JUNE. En outre, il se prononce sur les projets d'actes législatifs ayant un impact sur la protection des données et la transparence, assiste et conseille les particuliers et les entités dans ces deux domaines.

Exemple : les règlements communaux de sécurité locale doivent obtenir l'aval du préposé à la protection des données pour toutes les questions touchant à l'utilisation de la vidéo-surveillance.

Quant à la commission, composée de cinq membres, elle rend les décisions prévues par la CPDT-JUNE.

Le site Internet du préposé (<http://www.ppdt-june.ch>) propose notamment un grand nombre d'informations et de documents concernant les domaines de la protection des données et de la transparence, tant à l'intention des citoyens que des autorités :

Thèmes	Types de documents	Entités	Particuliers
Protection des données	Modèles de documents	Procédures <ul style="list-style-type: none"> - Refus d'une demande - Refus de levée du secret médical - Demande de la détermination de la personne concernée pour la communication de données personnelles - Levée d'opposition à une communication de données personnelles - Accord de transmission de liste Domaine contractuel <ul style="list-style-type: none"> - Autorisation d'enregistrement de l'image/de la voix - Déclaration d'engagement pour le personnel ayant accès aux données personnelles - Accord transfrontalier : contrat-type pour l'externalisation du traitement de données à l'étranger - Elaboration d'une convention de traitement de données par un sous-traitant Bases légales <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration de bases légales pour un système d'information - Vidéosurveillance : règlement type 	Accès à ses données personnelles <ul style="list-style-type: none"> - Demande de rectification de données personnelles - Demande d'accès à ses données personnelles - Demande d'abstention / suppression / constatation d'un traitement illicite - Demande d'accès à ses données personnelles auprès du SRC Accès aux données de tiers <ul style="list-style-type: none"> - Demande de données d'une personne - Formulaire de demande de listes Réponses <ul style="list-style-type: none"> - Opposition à une communication de données personnelles - Consentement à la communication de ses données personnelles Requêtes <ul style="list-style-type: none"> - Requête adressée au PPDT suite au refus d'une demande - Requête adressée au PPDT suite à une levée d'opposition
	Guides pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre à une demande - Procédures expliquées - Règles à respecter - Communications autorisées ou non ? - Classification des données - Bande dessinée d'information - Guide relatif aux élections et votations - Vidéosurveillance - Web - Clouds - Elaboration d'un document - Sécurité de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Communications de données autorisées ou non ? - Procédures expliquées - Dossier du patient - Mes droits - Bande dessinée d'information
Transparence	Modèles de documents	Procédures <ul style="list-style-type: none"> - Refus d'une demande - Demande de la détermination de la personne concernée pour la communication d'un document officiel - Levée d'opposition à l'accès d'un document officiel 	Droits d'accès <ul style="list-style-type: none"> - Demande d'accès à un document officiel Réponses <ul style="list-style-type: none"> - Opposition à l'accès d'un document officiel - Consentement à la communication de ses données personnelles Requêtes <ul style="list-style-type: none"> - Requête adressée au PPDT suite au refus d'une demande - Requête adressée au PPDT suite à la levée d'une opposition
	Guides pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre à une demande - Les 20 restrictions d'accès à un document officiel - Documents accessibles ou non - Procédures expliquées - Bande dessinée d'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Les 20 restrictions d'accès à un document officiel - Document officiel accessible ou non ? - Procédures expliquées - Bande dessinée d'information

3. LES DIFFÉRENTS TYPES DE COMMUNES

Résumé du chapitre

- > Les différents types de corporations de droit public soumises à la LCom sont les communes municipales, bourgeoises et mixtes ainsi que les sections de communes et les groupements de communes.
- > La commune municipale désigne le type de commune politique « par défaut » : il s'agit de la commune qui n'est pas bourgeoise ou qui n'a pas repris les affaires bourgeoises comme c'est le cas dans les communes mixtes.
- > La commune bourgeoise, dont l'origine remonte au Moyen Age, a la particularité d'être composée d'hommes et de femmes à qui la qualité de membre de la bourgeoisie a été octroyée par l'assemblée bourgeoise. Pour ce qui est de son organisation et de son fonctionnement, la commune bourgeoise applique les dispositions de la commune municipale.
- > La commune mixte naît de la fusion de la commune municipale avec une ou plusieurs communes bourgeoises, et se substitue à ces dernières. Elle est soumise aux mêmes prescriptions et accomplit les mêmes services que la commune municipale.
- > Les communes ont la faculté de se grouper pour accomplir en commun des services communaux ou régionaux, sous la forme de syndicats de communes, de rapport contractuel ou de personne morale (gestion des eaux, des déchets, cercle scolaire, etc.).
- > Le syndicat de communes agit en lieu et place des communes affiliées et en exerce les droits et les obligations. Il doit comporter une autorité exécutive et une autorité législative. L'organe suprême du syndicat est l'assemblée communale de chaque commune membre.
- > Quant au syndicat d'agglomération, il réunit des communes selon des critères précis. En sus de l'exécutif et du législatif, le corps électoral fait partie de ses organes. Les statuts de l'agglomération sont ainsi soumis au scrutin populaire et approuvés à la double majorité des votants et des communes. L'agglomération, dont le périmètre est défini par le droit fédéral, met en œuvre des projets qui ne se superposent pas aux tâches communales, mais dont les communes sont « déchargées ». Les droits d'initiative et de référendum sont prévus par les statuts du syndicat d'agglomération.

La LCom énumère les différents types de corporations qui lui sont soumises (article premier LCom). Il s'agit des communes municipales, bourgeoises et mixtes, des sections de communes et des syndicats de communes. Ces collectivités sont des corporations de droit public au sens des articles 52, alinéa 2, et 59, alinéa 1, du Code civil suisse (RS 210)⁹.

Le tableau de l'annexe 11.3 présente les communes jurassiennes selon leur type, par district.

⁹ Code civil, articles 52, alinéa 2, et 59, alinéa 1. L'article 52 dispense les corporations et les établissements de droit public ainsi que les associations n'ayant pas de but économique de l'obligation de se faire inscrire au registre du commerce. L'article 59 précise que le droit public de la Confédération et des cantons demeure réservé pour les corporations ou les établissements qui lui sont soumis et pour ceux qui ont un caractère ecclésiastique.

3.1. La commune municipale

La commune municipale, ou municipalité, a été introduite sous la République Helvétique en 1798, période qui marque la fin de l'Ancien Régime en Suisse et le début de la modernisation politique du pays. Par la suite, l'instauration d'un régime démocratique dans le canton de Berne en 1831, avec la fin du règne du patriciat et l'adoption d'une constitution élaborée par une assemblée élue par le peuple, a vu l'établissement du « dualisme communal » qui s'est caractérisé par l'institution d'une commune municipale cohabitant avec une commune bourgeoise.

Au sens de la LCom, la commune municipale désigne le type de commune politique « par défaut », à savoir qui n'est pas bourgeoise ou qui n'a pas repris les affaires bourgeoises comme c'est le cas dans les communes mixtes. Les éléments qui la constituent, ses attributions, les organes qui la composent et les principes en matière de fusion de communes sont définis aux articles 68 à 100 de la LCom présentés ci-après (cf. chapitre 4 à 7).

3.2. La commune bourgeoise

Les bourgeoisies organisées sous forme de communes constituent les communes bourgeoises¹⁰ au sens de la LCom (art. 101 à 106).

Les attributions de la commune bourgeoise sont les suivantes :

- a) la promesse ou l'octroi de la qualité de membre de la bourgeoisie ;
- b) le rôle des bourgeois et l'établissement des actes d'origine à l'intention de leurs membres ;
- c) l'administration de leurs biens ;
- d) l'exercice des attributions qui leur sont confiées par des lois spéciales et par les règlements bourgeois.

L'organisation et la gestion de la commune bourgeoise sont définies par un règlement, le règlement d'organisation et d'administration de la commune bourgeoise (ROACB). Les organes de la commune bourgeoise sont l'assemblée bourgeoise, les autorités (conseil bourgeois et commissions bourgeoises) et les employés bourgeois.

La commune bourgeoise doit prendre en considération les besoins de la commune municipale dans la gestion et l'utilisation de sa fortune. Elle peut se charger, par la voie de ses règlements, d'autres attributions répondant aux nécessités locales et qui ne sont pas assurées par la commune municipale ou par des sections de communes.

Pour le surplus, les dispositions relatives à la commune municipale s'appliquent par analogie à la commune bourgeoise (art. 106 LCom).

3.2.1. L'assemblée bourgeoise

Elle se compose des bourgeois et des bourgeoises domiciliés dans la commune qui possèdent le droit de vote en matière cantonale. L'article 2, alinéa 2, de la LDP prévoit toutefois que le

¹⁰ A ce jour, le Canton du Jura connaît douze communes bourgeoises : Boécourt-Séprais, Bourrignon, Châtillon, Corban, Courrendlin, Delémont, Montavon, Porrentruy, Les Riedes-Dessus, Sceut, Soyhières et Undervelier.

règlement de la commune bourgeoise peut accorder le droit de vote à tous les bourgeois et bourgeoises jouissant des droits civiques et domiciliés hors de la commune.

Les règles générales relatives à l'assemblée communale s'appliquent à l'assemblée bourgeoise. Les attributions de l'assemblée bourgeoise (art. 16 ROACB) correspondent à celle de l'assemblée communale, à l'exception de l'admission à la bourgeoisie et de la fixation de la finance d'admission, qui n'existe pas pour l'assemblée communale.

Les attributions de l'assemblée bourgeoise

1. l'adoption et la modification des règlements bourgeois ;
2. l'admission ou la promesse d'admission à la bourgeoisie et la fixation de la finance d'admission ;
3. la création et la suppression de postes permanents à plein emploi ainsi que la fixation de la rétribution y attachée ;
4. l'avis à donner concernant la réunion de la bourgeoisie à une autre corporation de droit public et la modification de sa circonscription ;
5. l'adoption du budget et la fixation des contributions et autres redevances bourgeoises ;
6. l'approbation des comptes ;
7. la conclusion d'emprunts et l'ouverture de crédits ;
8. les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés à charge de la bourgeoisie ;
9. la participation financière à des entreprises et œuvres d'utilité publique ;
10. l'octroi de prêts ;
11. la prise en charge par la bourgeoisie de services nouveaux qu'elle s'impose pour le bien public et le vote des ressources nécessaires,
12. le vote de crédits supplémentaires en cas de dépassement de crédits budgétaires et d'engagement ;
13. les actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux droits réels sur les immeubles,
14. les constructions et les dépenses non prévues au budget ;
15. la décision de procéder à des expropriations ;
16. la fixation des traitements et indemnités dus aux membres d'autorités et des employés bourgeois.

Les montants de la compétence financière de l'assemblée sont fixés par le ROACB. Les décisions relatives aux règlements et à certains engagements financiers sont, comme les autres types de communes, soumises à l'Etat pour approbation. L'assemblée bourgeoise dispose en outre de compétences en matière d'élection des membres des autorités. Il lui appartient en effet de nommer le président et le vice-président des assemblées, le président et les membres du conseil bourgeois, le secrétaire et le caissier, les membres de la commission de vérification des comptes ainsi que les scrutateurs.

3.2.2. Le conseil bourgeois

Le conseil bourgeois est l'autorité ordinaire d'exécution et d'administration de la commune bourgeoise. Il traite en général toutes les affaires administratives de la bourgeoisie qui ne sont pas confiées expressément à un autre organe. Il prépare les affaires qui sont soumises à l'assemblée, comme par exemple les propositions relatives aux demandes d'admission.

Il dispose d'attributions particulières, énumérées à l'article 41 du ROACB¹¹.

Attributions particulières du conseil bourgeois

1. l'administration des biens de la bourgeoisie, y compris le placement de la fortune, l'établissement du projet du budget et la reddition des comptes ;
2. la ratification des actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux autres droits réels sur immeubles, pour autant que l'assemblée bourgeoise lui ait attribué les compétences ;
3. la prise en charge par la bourgeoisie de services qu'elle s'impose volontairement pour le bien public, et le vote des ressources nécessaires lorsque la dépense unique ou la dépense périodique n'excède pas le montant fixé dans le ROACB ;
4. la surveillance des employés de la bourgeoisie; l'adoption des prescriptions de service et instructions particulières pour autant qu'elles ne soient pas de la compétence d'autres organes; la liquidation des réclamations contre le personnel bourgeois à raison d'actes de service, sous réserve des dispositions de la LCom ;
5. l'acceptation de la démission des membres des autorités et des employés bourgeois;
6. le décernement de mandats répressifs pour contraventions punissables à des prescriptions réglementaires bourgeoises;
7. les décisions concernant les procès à intenter ou à liquider, ainsi que l'obtention du droit d'expropriation.

3.3. La commune mixte

La commune mixte naît de la fusion de la commune municipale avec une ou plusieurs communes bourgeoises existant sur son territoire (art. 107 à 113 LCom). La fusion est

¹¹ Attributions du conseil bourgeois : l'administration des biens de la bourgeoisie, y compris le placement de la fortune, l'établissement du projet du budget et la reddition des comptes ; la ratification des actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux autres droits réels sur immeubles, pour autant que l'assemblée bourgeois lui ait attribué les compétences ; la prise en charge de services que la bourgeoisie s'impose volontairement pour le bien public et le vote des ressources nécessaires lorsque la dépense est inférieure à la compétence de l'assemblée ; la surveillance des employés de la bourgeoisie; l'adoption des prescriptions de service et instructions particulières pour autant qu'elles ne soient pas de la compétence d'autres organes; l'acceptation de la démission des membres des autorités et des employés bourgeois; le décernement de mandats répressifs pour contraventions punissables à des prescriptions réglementaires bourgeoises ; les décisions concernant les procès à intenter ou à liquider ainsi que l'obtention du droit d'expropriation.

possible en tout temps sous réserve de décisions concordantes des ayants droit au vote des communes concernées et de l'approbation par le Gouvernement du ROAC de la commune mixte.

Dès lors, la commune mixte se substitue à la commune municipale et à la commune bourgeoise. Elle est soumise aux mêmes prescriptions que la commune municipale et accomplit les mêmes services. En outre, elle administre les biens bourgeois conformément à leur destination.

L'assemblée bourgeoise de la commune mixte comprend les bourgeois et les bourgeoises qui y sont domiciliés et qui ont le droit de vote en matière cantonale. Son président et son vice-président sont choisis parmi ses membres. Le secrétaire communal tient le procès-verbal.

L'assemblée bourgeoise statue sur la réception de nouveaux membres ayant droit aux jouissances choisis parmi les personnes qui possèdent en principe le droit de cité de la commune mixte, sur les actes juridiques portant sur la propriété ou d'autres droits réels de biens appartenant à la bourgeoisie et sur le consentement à donner à des décisions de l'assemblée communale ou du conseil communal concernant les biens bourgeois affectés à des fins purement bourgeoises par la fondation, l'acte de classification ou le règlement communal¹².

Dans les affaires qui concernent les actes juridiques portant sur la propriété ou d'autres droits réels de biens appartenant à la bourgeoisie, un représentant du conseil communal assiste à l'assemblée bourgeoise avec voix consultative et droit de proposition.

3.4. Les sections de communes

La section de commune (art. 114 à 120 LCom) est une corporation territoriale de droit public reconnue comme telle et délimitée dans le règlement d'organisation de la commune municipale ou mixte. Elle exerce, conformément au règlement communal, des attributions permanentes en lieu et place de la commune municipale ou mixte. Elle est placée sous la surveillance de la commune municipale ou mixte.

Exemple : le règlement d'organisation et de jouissance de la 2^{ème} section de Saint-Brais, datant de 1951 et modifié en 2012 et en 2018, confie à cette corporation l'administration des biens de la section et l'accomplissement des services suivants, en lieu et place de la commune municipale de Saint-Brais : construction et entretien des chemins, encaissement de la taxe des chiens et police du feu. Jusqu'en 2018, le déneigement des chemins de la section incombait aux usagers. Cette tâche est depuis lors assumée par la commune municipale.

Les dispositions concernant l'organisation de la commune municipale s'appliquent par analogie à la section de commune.

¹² Article 109, alinéa 2, LCom : « Si les biens bourgeois sont affectés à des fins purement bourgeoises par la fondation, l'acte de classification ou le règlement, ils ne peuvent, même après la création de la commune mixte, être utilisés à d'autres fins sans le consentement de l'assemblée bourgeoise. »

3.5. Les groupements de communes

Les communes ont la faculté de se grouper en vue d'accomplir en commun des services communaux ou régionaux. Ces groupements peuvent prendre la forme de syndicats de communes, de rapport contractuel de droit public ou privé ou encore de personne morale de droit privé. Concernant les organisations de droit privé, le transfert de pouvoirs découlant de la souveraineté communale doit être soumis à l'approbation du Gouvernement (art. 121 et 122 LCom).

L'entente intercommunale (exemple : cercle scolaire) constitue la forme de regroupement de communes la moins contraignante. Des rapports contractuels permettent aux communes d'accomplir en commun des services publics spécifiques. Les statuts déterminant le mode de fonctionnement d'une entente sont de la compétence de l'assemblée communale des communes partenaires.

3.5.1. Le syndicat de communes

Le syndicat de communes est une corporation de droit public formée de deux ou plusieurs communes en vue de l'accomplissement d'un ou de plusieurs services déterminés de caractère communal ou régional (art. 123 LCom).

Les principaux syndicats de communes du canton du Jura, par district :

Delémont	Franches-Montagnes	Porrentruy
Ecole secondaire du Val-Terbi (ESVT)	Alimentation des Franches-Montagnes en eau potable (SEF)	Alimentation en eau des communes de Haute-Ajoie
Epuration des eaux usées de Delémont et environs (SEDE)	Arrondissement de sépulture des Breuleux	Syndicat intercommunal du district de Porrentruy (SIDP)
Arrondissement de sépulture de Châtillon, Courrendlin et Rossemaison	Arrondissement de sépulture de Montfaucon - Les Enfers	Syndicat des eaux de la Vendline (SEV)
Elimination des ordures et autres déchets de la région de Delémont (SEOD)	Arrondissement de sépulture de Saignelégier - Le Bémont - Muriaux	Syndicat intercommunal pour une station d'épuration des eaux usées de Porrentruy et environs (SEPE)
Syndicat scolaire de la communauté de l'école secondaire de la Haute-Sorne	Arrondissement de sépulture de Saint-Brais - Montfaucon	Syndicat pour l'épuration des eaux usées des communes de Vendlincourt et Bonfol (SEVEBO)
Syndicat scolaire de la communauté du Collège de Delémont	Syndicat des communes des Franches-Montagnes (SCFM)	Syndicat pour l'épuration des eaux usées de la Basse-Allaine (SEBA)
Syndicat scolaire de la communauté du Collège de Courrendlin et environs	Syndicat intercommunal d'exploitation agricole des Genevez, Lajoux et Montfaucon (GLM)	Communauté de l'école secondaire d'Ajoie et du Clos-du-Doubs
Syndicat intercommunal de la zone d'activités microrégionale de la Haute-Sorne (ZAM)	Communauté de l'école secondaire Les Bois - Le Noirmont	Syndicat pour l'épuration des eaux usées de la Coeuvalte (SECO)
Service des eaux du Val Terbi (SEVT)	Syndicat des écoles secondaires des Franches-Montagnes	
Syndicat d'agglomération de Delémont (AGGLOD)	Syndicat de la Zone d'activités d'intérêt cantonal des Franches-Montagnes (ZAFM)	

Les organes indispensables d'un syndicat de communes sont une autorité générale administrative et exécutive (le comité ou le conseil) et une institution à laquelle cette autorité est subordonnée, à savoir l'assemblée des délégués ou l'ensemble des ayants droit au vote dans les communes affiliées (assemblée communale, à moins que le règlement communal ne prescrive le scrutin en lieu et place de l'assemblée (art. 127, al.1, LCom)). Ainsi, au même titre qu'une commune, l'organe suprême du syndicat de communes est l'assemblée communale, sauf dans les communes qui ont un conseil général et dans celles qui connaissent le référendum « financier » obligatoire.

La création du syndicat est laissée à l'appréciation des communes. Elle comporte toutefois plusieurs exigences : l'acceptation préalable d'un règlement d'organisation (RO) du syndicat par toutes les communes intéressées (unanimité) et son approbation par le Gouvernement. Le règlement fixe la mission, l'organisation, la fourniture de moyens financiers, la responsabilité quant aux dettes du syndicat ainsi que le sort d'un excédent actif ou passif en cas de dissolution. Le RO précise également les conditions d'affiliation ultérieure d'autres communes.

Dans le cadre de ses attributions, le syndicat agit en lieu et place des communes affiliées et exerce dans le domaine concerné leurs droits et obligations. Le RO fixe les attributions des communes membres en leur qualité d'organe suprême du syndicat : adoption du RO, vote de toute dépense supérieure au montant de la compétence de l'assemblée des délégués, dissolution du syndicat, prise en charge des frais de fonctionnement et d'investissements du syndicat et approbation du transfert de tâches communales ou intercommunales au syndicat afin que ce dernier en assure la gestion commune au niveau régional.

Le règlement peut exiger, en vue du caractère obligatoire de certaines décisions de l'assemblée des délégués ou du corps électoral, que l'accord donné soit obtenu à la majorité simple ou à une majorité plus forte de communes affiliées, ou par un nombre de communes comprenant la majorité de la population du syndicat.

Exemple : les décisions du SIDP et du SCFM qui sont du ressort des communes membres doivent être prises à la majorité des deux tiers.

Par ailleurs, afin qu'aucune commune n'exerce d'emprise sur un syndicat, la LCom prévoit que dans les syndicats formés de plus de deux communes, le RO ne peut attribuer à aucune d'entre elles le droit à la majorité des voix à l'assemblée des délégués ou au sein de l'autorité exécutive (art. 127, al. 3, LCom).

Les règles concernant la sortie du syndicat, sa dissolution et sa liquidation sont fixées aux articles 129 à 133 LCom. Cette dernière prévoit également la possibilité de constituer des syndicats avec des communes d'autres cantons (art. 134 LCom).

3.5.2. Le syndicat d'agglomération

Le syndicat d'agglomération se distingue du syndicat de communes sur un certain nombre d'éléments. Il réunit des communes selon des **critères précis** : elles ont en commun une commune-centre, elles sont liées entre elles du point de vue urbanistique, économique et culturel ou sont limitrophes et elles réunissent ensemble 20'000 habitants au moins (art. 135 LCom).

Les statuts de l'agglomération sont soumis au **scrutin populaire** dans les communes incluses dans le périmètre de l'agglomération et sont approuvés à la **double majorité** des votants et des communes (art. 135d LCom).

L'agglomération est constituée des organes suivants : le corps électoral, les communes membres, l'assemblée d'agglomération et le conseil d'agglomération (art. 135g LCom).

Contrairement au syndicat de communes, les tâches du syndicat d'agglomération sont définies explicitement par la loi sur les communes (art. 135e LCom). Il s'agit d'une part de l'élaboration d'un plan directeur régional et la réalisation des tâches qui lui sont liées, conformément à la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, et d'autre part la coordination et la collaboration dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des transports, des équipements et des services, du patrimoine et du paysage, de l'énergie, de la communication, du développement économique ainsi que de la gestion administrative et technique.

Le syndicat d'agglomération, dont la problématique particulière est définie par le droit fédéral¹³, met en œuvre des projets qui ne se superposent pas aux tâches communales mais les appréhendent différemment. Les communes sont ainsi « déchargées » de certaines tâches par l'agglomération qui se substitue à elles et qui exerce les droits et obligations de celles-ci (art. 135f LCom).

Le syndicat d'agglomération n'est pas une fin en soi : il se situe dans une perspective de repenser l'organisation des communes et de pérenniser des structures politiques plus efficaces comme la fusion de communes.

Dans la mesure où l'agglomération est appelée à intervenir également envers les citoyens, le législateur a considéré comme indispensable le fait que l'agglomération ait une légitimité forte auprès de la population. C'est la raison pour laquelle l'organe suprême du syndicat d'agglomération est le corps électoral, qui dispose des droits d'initiative et de référendum (art. 135i à 135k LCom). Quant à l'assemblée d'agglomération, elle est composée de l'ensemble des conseillers communaux des communes membres dont les voix sont pondérées conformément aux statuts (LCom, art. 135m).

Les principales caractéristiques d'un syndicat d'agglomération sont les suivantes :

- la constitution du syndicat est engagée sur requête au Gouvernement qui en fixe ensuite le périmètre ;

¹³ Pour mémoire, la LCom a été modifiée en 2009 par l'ajout d'une section introduisant le syndicat d'agglomération (art. 135 à 135n LCOM). La reconnaissance par la Confédération du projet d'agglomération de Delémont et la collaboration intercommunale voulue par le plan directeur cantonal ont nécessité l'adoption de nouvelles dispositions légales devant permettre d'une part l'institutionnalisation de l'agglomération de Delémont et, d'autre part, aux communes concernées par l'intercommunalité, de planifier leur territoire conjointement par un plan directeur régional. La loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire (RSJU 701.1) a ainsi également été modifiée à ce moment-là. Quant au critère démographique, qui fixe le nombre minimum d'habitants de l'agglomération à 20'000, il correspond à celui exigé par la Confédération. Font partie de la couronne d'agglomération toutes les communes qui sont reliées au centre d'un point de vue fonctionnel. Une commune est considérée comme faisant partie d'une couronne d'agglomération lorsque plus d'un tiers des personnes occupées qui y résident travaillent dans les communes-centres d'une même agglomération. (...). » Source : *L'espace à caractère urbain 2012*, Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel, 2014, p.14.

- une assemblée constitutive composée des membres des conseils communaux des communes concernées désigne son président et dote l'agglomération d'un RO, dénommé « statuts » ;
- la double majorité des votants et des communes est nécessaire pour la constitution de l'agglomération ;
- les statuts déterminent notamment la pondération des voix des membres du syndicat et les critères relatifs aux contributions financières des communes ;
- droit d'initiative : le corps électoral de l'agglomération ou trois communes membres peuvent demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions des statuts ;
- référendum obligatoire : le corps électoral et les communes (assemblées communales ou conseil général) se prononcent sur l'adoption et la modification des statuts de l'agglomération et sur les dépenses nouvelles soumises au référendum obligatoire par les statuts ; la double majorité des votants et des communes est requise ;
- référendum facultatif : le corps électoral peut être amené à se prononcer sur les décisions de l'assemblée d'agglomération ;
- l'assemblée d'agglomération est composée de l'ensemble des conseillers communaux des communes membres ; ses compétences sont l'élaboration du programme d'activité de l'agglomération, l'adoption des règlements de portée générale, l'adoption du budget et l'approbation des comptes, les décisions relatives aux dépenses qui relèvent de sa compétence et l'exercice de toute autre compétence que lui attribuent les statuts ;
- le conseil d'agglomération est composé de l'ensemble des maires des communes membres, sans pondération de voix ; il est compétent pour assumer toutes les tâches qui ne sont pas dévolues à l'assemblée par la loi ou les statuts.

4. RÉGLEMENTATION ET ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE

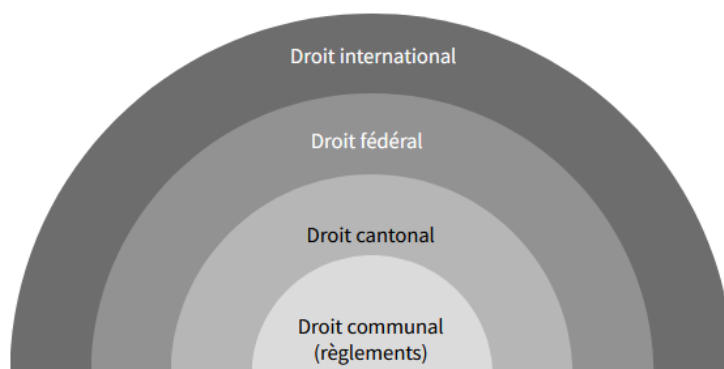
Résumé du chapitre

- > Dans le cadre de leur autonomie, les communes disposent d'un pouvoir normatif, qui prend la forme des règlements communaux nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Ce pouvoir de légiférer est toutefois limité par le droit supérieur.
- > Le règlement communal principal est le ROAC (règlement d'organisation et d'administration de la commune). Un grand nombre d'autres règlements sont nécessaires pour encadrer l'activité des communes.
- > Les communes ont des attributions générales dans les domaines des droits politiques, de la sécurité locale, de la protection de la population, de la gestion du territoire communal, des finances et des services communaux.

4.1. Les règlements communaux

Dans le cadre de leur autonomie communale, les communes établissent leur propre législation, sous la forme des règlements nécessaires à leur organisation et à l'exercice de leurs attributions.

Ce pouvoir normatif est toutefois limité par certaines dispositions du droit international et par les normes légales de la Confédération et du Canton. Les règlements communaux doivent en effet respecter le droit supérieur, conformément au principe de la hiérarchie des normes :



Les communes peuvent prévoir des amendes dans leurs règlements et leurs dispositions d'exécution pour en assurer l'application, pour autant que des dispositions pénales fédérales et cantonales ne soient pas applicables (art. 6 LCom).

4.1.1. Le ROAC, règlement principal de la commune

Le règlement principal de la commune est le **règlement d'organisation et d'administration** (ROAC) basé sur la LCom. La structure et le contenu du ROAC sont présentée à l'annexe 11.2.

L'adoption et la modification des règlements communaux sont du ressort des ayants droit au vote et ne peuvent être transmises à aucun autre organe, à moins que le ROAC ne les attribue expressément au conseil général voire au conseil communal. Une fois adoptés ou modifiés, les règlements communaux doivent être approuvés par l'Etat, à savoir le Gouvernement pour le ROAC et le règlement relatif aux émoluments, par le Délégué aux affaires communales pour les autres règlements, à moins que des lois spéciales n'en disposent autrement. C'est le cas par exemple du règlement communal sur les constructions, dont l'approbation est confiée au service du développement territorial par l'article 73, alinéa 1, de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire.

4.1.2. Les autres règlements communaux

Un grand nombre de règlements sont nécessaires pour encadrer l'activité des communes. En effet, la plupart de ces règlements se basent sur une loi ou un décret cantonal. Le Délégué aux affaires communales tient à la disposition des communes les règlements types pour chaque domaine d'intervention communal : élections communales, sécurité locale, impôt, traitement des membres des autorités communales, statut du personnel, gestion des eaux de surface et de l'approvisionnement en eau potable, élimination des déchets, garde et taxe des chiens, etc. Au total, ce sont près de 80 règlements différents que les communes ont à disposition pour constituer leur arsenal juridique.

L'adoption ou la modification des règlements communaux doit suivre une procédure légale précise décrite dans le DCom (art. premier à 19). Une synthèse de cette procédure est présentée à l'annexe 11.4.

4.2. Les attributions de la commune

Selon l'article 72 de la LCom, la commune municipale, respectivement la commune mixte a toutes les attributions de caractère communal qui ne rentrent pas dans le champ d'activité d'une autre commune en vertu des dispositions légales. Elle décide selon sa libre appréciation, dans les limites de ses possibilités, si elle entend assumer de nouvelles attributions d'intérêt public qui ne lui sont pas déferées par l'Etat. C'est le cas par exemple pour les services communaux (art. 3 LCom). Elle collabore, dans la mesure prévue par les lois, à l'exécution des attributions de la Confédération et du Canton.

Les attributions générales de la commune correspondent aux tâches locales qui n'incombent ni à la Confédération ni au Canton. Elles sont énumérées à l'article 3 du ROAC et peuvent être résumées selon les catégories suivantes :

Droits politiques	<ul style="list-style-type: none"> – organisation des votations et des élections – admission et promesse d'admission au droit de cité communal
Sécurité et protection de la population	<ul style="list-style-type: none"> – sécurité locale, salubrité publique, police des constructions, police champêtre, cimetière et inhumations, surveillance des forêts ; service d'incendie et de secours – coopération aux mesures militaires et de protection civile ainsi qu'à l'approvisionnement économique du pays
Domaines social et scolaire	<ul style="list-style-type: none"> – affaires du droit des personnes, de la famille et des successions – action sociale et collaboration avec les assurances sociales – affaires scolaires qui ressortent de leurs compétences (commission d'école, bâtiments scolaires)
Gestion du territoire communal	<ul style="list-style-type: none"> – aménagement local – construction et entretien des routes et chemins communaux
Finances	<ul style="list-style-type: none"> – administration financière de la commune – levée des taxes communales et coopération à la levée des impôts de l'Etat et des paroisses
Services communaux	<ul style="list-style-type: none"> – alimentation en eau et épuration des eaux usées – élimination des déchets urbains et autres déchets – services que la commune s'impose librement pour l'intérêt public, sous réserve des dispositions légales de droit supérieur (exemple : structures d'accueil de l'enfance et des écoliers)

Les autorités communales sont libres d'organiser le pilotage et l'exécution de ces tâches selon des dicastères ou départements, et d'en désigner les responsables au sein du conseil communal.

5. LES ORGANES DE LA COMMUNE

Résumé du chapitre

- > L'organe suprême de la commune est l'ensemble des ayants droit au vote (ou corps électoral) qui s'expriment en assemblée communale ou par voie de scrutin. Les autres organes sont les autorités communales (conseil général, conseil communal et commissions permanentes) et les employés communaux, ainsi que l'assemblée bourgeoise dans les communes bourgeoises.
- > Un certain nombre d'affaires énumérées de façon exhaustive par la LCom sont du ressort des ayants droit au vote et ne peuvent être transmises à aucun autre organe (élections ; adoption et modification des règlements ; décision au sujet de la fusion ; l'affiliation à un syndicat de communes ; l'adoption du budget et l'approbation des comptes ; la conclusion d'emprunts ; l'admission au droit de cité communal et la création de postes permanents à plein emploi). Certaines de ces attributions peuvent cependant être confiées au conseil général.
- > Les règles concernant les dates et la convocation des assemblées, la portée de l'ordre du jour, les décisions prises en assemblée ainsi que celles relatives à la présidence de l'assemblée sont fixées par la LCom.
- > La structure des organes communaux varie selon que la commune soit dotée ou non d'un conseil général

Les organes communaux sont constitués de l'ensemble des ayants droit au vote (ou corps électoral) statuant en assemblée communale ou par voie de scrutin, des autorités communales (conseil général, conseil communal et commissions permanentes) et des employés qui ont qualité pour prendre des décisions de caractère obligatoire (art. 8, al. 1, LCom) ainsi que, dans les communes bourgeoises et mixtes, de l'assemblée bourgeoise.

La structure des organes communaux n'est pas la même si la commune est dotée ou non d'un conseil général.

**Communes sans
conseil général**

Ayants droit au vote

Corps électoral

- Elections
- Décision concernant la fusion de communes
- Référendum financier dans certaines communes

Assemblée communale

- Règlements communaux (dont ROAC)
- Affiliation à un syndicat de communes,
- Finances (budget, taxes, taux d'impôts communaux, crédits, emprunts, comptes)
- Droit de cité
- Création de postes

Assemblée bourgeoise

(communes mixtes)

- Admission de nouveaux bourgeois
- Actes juridiques c/ la propriété ou autres droits réels de biens bourgeois
- Consentement à des décisions de l'assemblée communale ou du conseil communal concernant les biens bourgeois

Autorités communales

Conseil communal

Autorité administrative et exécutive de la commune; exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe.

Attributions :

- Sécurité et protection de la population
- Affaires sociales
- Finances communales (selon ses compétences)
- Actes juridiques
- Ecoles
- Nominations (employés, commissions*)
- Surveillance
- Mandats de répression
- Certificats de moralité

Commissions permanentes

Le nombre de commissions permanentes varie d'une commune à l'autre, selon les besoins. Les membres sont, en principe, nommés par le Conseil communal. Les commissions sont des autorités consultatives: leurs propositions guident l'activité du Conseil communal.

Commission de l'école primaire	Commission des finances	Commission bourgeoise (communes mixtes)
Commission de l'action sociale	Commission de vérification des comptes	
Commission des services techniques	Commission des travaux publics	Commission d'agriculture
Commission de l'urbanisme / de développement / embellissement	Commission des règlements	Commission de l'économie
		Commission de ...

Employés communaux

Les employés qui ont qualité pour prendre des décisions de caractère obligatoire font partie des organes communaux.

*peut différer d'une commune à l'autre

Communes avec conseil général

Ayants droit au vote

Corps électoral

- Elections
- Décision concernant la fusion de communes
- Règlement d'organisation
- Initiative et référendum dans les communes
- Référendum financier dans certaines communes

Assemblée bourgeoise

(communes mixtes)

- Admission de nouveaux bourgeois
- Actes juridiques c/ la propriété ou autres droits réels de biens bourgeois
- Consentement à des décisions de l'assemblée communale ou du conseil communal concernant les biens bourgeois

Autorités communales

Conseil général / de ville

Autorité législative de haute surveillance sur l'ensemble de l'administration communale, préavise toutes les affaires soumises au corps électoral et décide en dernier ressort des affaires qui dépassent les compétences du conseil communal et qui ne sont pas de la compétence du corps électoral.

Attributions :

- Elections de certains organes, dont les commissions permanentes
- Règlements communaux qui ne sont pas de la compétence du corps électoral
- Droit de cité communal
- Création / suppression de postes
- Ouverture / fermeture de classes
- Finances (budget, taxes, taux d'impôts communaux, conclusion d'emprunts, comptes)
- Actes juridiques

Conseil communal

Autorité administrative et exécutive de la commune; exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe.

Attributions :

- Sécurité et protection de la population
- Affaires sociales
- Finances communales (selon ses compétences)
- Actes juridiques
- Ecoles
- Nominations (employés, commissions*)
- Surveillance
- Mandats de répression
- Certificats de moralité

Commissions permanentes

Le nombre de commissions permanentes varie d'une commune à l'autre, selon les besoins. Les membres sont, en principe, nommés par le Conseil communal. Les commissions sont des autorités consultatives: leurs propositions guident l'activité du Conseil communal.

Commission de l'école primaire	Commission des finances	Commission bourgeoise (communes mixtes)
Commission de l'action sociale	Commission de vérification des comptes	Commission d'agriculture
Commission des services techniques	Commission des travaux publics	Commission de l'économie
Commission de l'urbanisme / de développement / embellissement	Commission des règlements	Commission de ...

*peut différer d'une commune à l'autre

5.1. Les ayants droit au vote ou corps électoral

5.1.1. L'organe suprême de la commune

L'ensemble des personnes jouissant du droit de vote (ci-après : les ayants droit au vote) constitue l'organe suprême de la commune. Cet organe exprime sa volonté en **assemblée communale**, à moins que le règlement communal ne prescrive le **scrutin** en lieu et place de l'assemblée (art. 73, al. 1 et 2, LCom). C'est le cas pour la décision à prendre en cas de fusion de communes (art. 10, ROAC). Certaines communes prescrivent également le scrutin pour des objets qui touchent aux finances communales¹⁴. Les ayants droit au vote deviennent ainsi le corps électoral lorsqu'ils sont sollicités par la voie des urnes (votations et élections).

Pour être ayant droit au vote ou électeur d'une commune, il faut être âgé de 18 ans et domicilié depuis 30 jours dans la commune et, pour les ressortissants étrangers, depuis 10 ans en Suisse, un an dans le Canton et 30 jours dans la commune (art. 2, al. 1, ordonnance concernant les élections communales).

Pour les communes dans lesquelles l'organisation d'assemblées communales se révèle difficile, le Gouvernement peut prescrire le scrutin (art. 73, al. 3, LCom).

Ce fut le cas par exemple lorsque les communes du district de Porrentruy se sont prononcées le 1^{er} juillet 2018 au sujet des crédits nécessaires à la construction de la patinoire d'Ajoie et du Clos du Doubs. Il convenait en effet que toutes les communes se prononcent en même temps, ce que l'option du scrutin rendit plus facile que la tenue de 21 assemblées communales.

5.1.2. Compétences exclusives des ayants droit au vote

La LCom dresse la liste des affaires qui sont du ressort exclusif des ayants droit au vote (art. 74, al. 1, LCom). Ces attributions ne peuvent donc être transmises à aucun autre organe sauf celles qui peuvent être confiées au conseil général (affaires mentionnées sous lettres e à j).

Domaines	Compétences exclusives des ayants droit au vote (art. 74, al. 1, LCom)
Elections (let. a)	– l'élection du président des assemblées communales, du maire et des autres membres du conseil communal et, le cas échéant, des membres du conseil général ; l'ordonnance concernant les élections communales précise que les ayants droit au vote élisent obligatoirement par les urnes le maire, le président des assemblées, les membres du conseil communal et ceux du conseil général ; en outre, le règlement communal peut prévoir l'élection d'un vice-président des assemblées, à élire également par les urnes. Si les candidats présentés ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, l'élection est considérée comme tacite (sans vote).
Règlements (let. b)	– l'adoption et la modification du ROAC, du règlement sur les constructions (sous réserve de dispositions spéciales de la législation sur les constructions), des règlements concernant les impôts communaux extraordinaires et les charges

¹⁴ Un scrutin est organisé à Develier pour décider des objets entraînant une dépense supérieure à 20% des impôts ordinaires du dernier exercice comptable bouclé (art. 10, al. 2, ROAC), à Movelier pour l'ouverture de crédits et la conclusion d'emprunts d'un montant supérieur à 300'000 francs (art. 10, al. 2, ROAC), à Courtételle pour les dépenses supérieures à 500'000 francs (art. 14, al. 2, ROAC), à Courroux pour les objets dont le montant est supérieur à un million de francs (art. 11, al.2, ROAC), ou encore à Châtillon et à Courrendlin pour les objets entraînant une dépense supérieure à un million de francs et supérieure à cinq millions de francs pour les dépenses communales des syndicats intercommunaux (art. 10, al.2, ROAC).

	préférentielles (contributions des propriétaires fonciers) et des autres règlements, à moins que le ROAC n'en attribue expressément l'adoption et la modification au conseil général ou au conseil communal
Fusion de communes (let. c)	– l'avis à donner concernant la réunion de la commune à une autre (fusion) et la modification de sa circonscription
Syndicats de communes (let. d)	– l'affiliation de la commune à un syndicat de communes et la modification des dispositions réglementaires dudit syndicat concernant son but et les compétences financières des communes membres
Les affaires ci-dessous (lettres e à j) peuvent être confiées au conseil général (art. 74, al. 2, LCom) :	
Finances communales (let. e - h)	<ul style="list-style-type: none"> – l'adoption du budget et la fixation du taux des impôts communaux ordinaires – la conclusion d'emprunts, à l'exception de ceux destinés uniquement à l'amortissement ou au renouvellement de dettes d'emprunts existantes et de ceux repris par la commune lors de l'acquisition de biens-fonds – les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés à charge de la commune – l'approbation des comptes communaux
Droit de cité (let. i)	– l'admission ou la promesse d'admission au droit de cité communal
Création de postes (let. j)	– la création de postes permanents à plein emploi ¹⁵

Concernant les affaires non mentionnées à l'article 74 ci-dessus, la compétence peut être attribuée par le ROAC à d'autres organes (art. 75 LCom), notamment :

- a) la prise en charge de services que la commune a elle-même choisis ;
- b) la fixation des traitements et indemnités dus aux membres d'autorités et aux employés ;
- c) les actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux autres droits réels sur les immeubles ;
- d) les dépenses non prévues dans le budget annuel ;
- e) les crédits supplémentaires ;
- f) la participation financière à des entreprises, œuvres d'utilité publique et autres institutions semblables, ainsi que l'octroi de prêts ne représentant pas un placement sûr ;
- h) les modifications de dispositions réglementaires des syndicats auxquels appartient la commune ne portant ni sur le but du syndicat ni sur les compétences financières de la commune ; en l'absence de disposition particulière dans le règlement, la compétence d'approuver lesdites modifications revient au conseil communal.

¹⁵ Par plein emploi, on entend les postes représentant un emploi principal avec un taux d'occupation supérieur à 50%.

Les communes disposent donc d'une certaine marge de manœuvre dans l'attribution des compétences des affaires mentionnées ci-dessus. Dans tous les cas, cette attribution doit être prévue par le ROAC dont l'approbation revient à l'organe suprême de la commune.

En cas d'urgence, une entorse aux compétences de l'organe supérieur est prévue par la loi. Si un cas de force majeure (guerre, catastrophe naturelle, épidémie ou autre) empêche la convocation de l'organe supérieur compétent au sens des prescriptions ordinaires, le conseil communal est habilité, en lieu et place de cet organe, à prendre des décisions concernant des affaires qu'il n'est pas possible de remettre à plus tard (art. 76 LCom).

5.2. L'assemblée communale

L'assemblée communale est l'organe suprême dans plus de 80% des communes de Suisse, et dans 46 des 51 communes jurassiennes (90%). Les règles concernant les dates et la convocation des assemblées, la portée de l'ordre du jour, les décisions prises en assemblée ainsi que celles relatives à la présidence de l'assemblée sont fixées par la LCom.

5.2.1. Dates des assemblées et des scrutins

Les assemblées communales ont lieu aux dates fixées dans le règlement communal (art. 77, al. 1, LCom), à savoir au printemps pour traiter des comptes communaux et en fin d'année pour adopter le budget et les taxes communales. Quant aux scrutins, ils ont lieu en règle générale aux mêmes dates que celles des scrutins fédéraux ou cantonaux.

Par ailleurs, des assemblées extraordinaires ont lieu aussi souvent que les affaires l'exigent, sur décision du conseil communal ou à la demande écrite d'un dixième du corps électoral ou d'une fraction inférieure si le ROAC le prévoit.

Les assemblées sont fixées de telle façon qu'un nombre aussi élevé que possible d'ayants droit au vote puissent y participer sans inconvénient majeur (art. 77, al. 2, LCom).

5.2.2. Convocation des assemblées

La convocation à l'assemblée ou à une votation se fait sept jours à l'avance au moins, par publication dans le Journal officiel et selon l'usage local tel que fixé par le ROAC. La publication doit mentionner les objets à traiter (art. 78 LCom).

Dans les cas urgents, la convocation peut se faire par communication au domicile ou par communication écrite. L'avis doit parvenir à l'ayant droit au vote vingt-quatre heures au moins avant l'assemblée (art. 79, al. 1, LCom). Dans les communes comptant plus de 1000 habitants, la convocation d'urgence peut également se faire de la manière usuelle que fixe le ROAC. La décision d'une telle convocation doit, avant son exécution, être communiquée au Délégué aux affaires communales avec l'état des objets à traiter (art. 77, al. 3, LCom). Elle n'est toutefois pas admise pour les scrutins.

5.2.3. Portée de l'ordre du jour, délibérations et votations

5.2.3.1. Portée de l'ordre du jour

L'assemblée communale ne peut prendre de décision définitive que sur les objets mentionnés dans la convocation (art. 80, al. 1, LCom).

Elle peut toutefois délibérer sur des propositions qui ne concernent pas un objet mentionné dans la convocation. Elle peut soit les prendre en considération, soit les rejeter. Les

propositions prises en considération doivent être soumises par le conseil communal pour décision lors d'une assemblée ultérieure (art. 80, al. 2, LCom).

5.2.3.2. Direction des délibérations

Les délibérations sont dirigées par le président (ou le vice-président) de l'assemblée communale qui veille à ce qu'elles suivent un cours régulier.

Si l'assemblée communale n'en décide pas autrement, les objets doivent être traités dans l'ordre publié par le conseil communal. Toutes les affaires importantes doivent être présentées à l'assemblée avec un rapport écrit ou oral et une proposition du conseil communal ou d'une commission. Les dossiers relatifs aux objets à traiter sont soumis avant l'assemblée au président pour examen.

L'assemblée décide toujours sur toutes les questions de procédure qui ne sont pas réglées dans le ROAC.

5.2.3.3. Examen du droit de vote

Après l'ouverture de l'assemblée, le président procède à la constatation du droit de vote des ayants droits présents, à la nomination des scrutateurs et à la détermination du nombre des ayants droit au vote présents.

L'assemblée communale est publique. Les retransmissions, prises de son et de vue sont autorisées, après information du président. Les personnes qui ne possèdent pas le droit de vote sont invitées à prendre place comme auditeurs à un endroit séparé des ayants droit au vote.

5.2.3.4. Délibérations

Après une brève présentation de l'organe porteur d'un objet déterminé, il est discuté d'abord de l'entrée en matière. Si cette dernière est décidée, on aborde le fonds de la question.

Les participants à l'assemblée ne prennent la parole que si le président leur a expressément donnée. Ils s'expriment objectivement et le plus brièvement possible sur l'objet traité, sans s'écarter de la question, sinon ils sont rappelés à l'ordre par le président, qui peut, au besoin, leur retirer la parole.

En cas de troubles graves, le président peut interrompre les délibérations pour un temps déterminé. Si, à la reprise des discussions, le développement normal des affaires n'est pas possible, il peut lever l'assemblée.

Si au cours de la discussion la clôture est demandée, le président fait immédiatement voter sur cette proposition. Lorsqu'elle est acceptée, seules les personnes qui l'avaient déjà demandée peuvent prendre la parole.

Le rapporteur de l'organe porteur de l'objet déterminé a le droit de prendre la parole en dernier lieu avant chaque votation.

5.2.3.5. Conditions et procédure de votation

Dès que la parole n'est plus demandée ou que la discussion a été clôturée par décision de l'assemblée, le président déclare la délibération close et fait voter sur les propositions amendées ou combattues.

Les amendements sont soumis à l'assemblée avant les propositions principales, les sous-amendements avant les amendements. La proposition principale ainsi arrêtée par l'assemblée est ensuite opposée à la proposition de l'organe porteur de l'objet.

Le président fixe et explique le mode de votation. Si des objections contre le mode de votation sous soulevées, l'assemblée décide.

Si un point de l'ordre du jour consiste en plusieurs articles, la décision est prise sur la proposition entière après avoir délibéré article par article.

5.2.3.6. Mode de votation

Le vote a lieu au scrutin ouvert, c'est-à-dire à mains levées ou par assis et levé, à moins qu'une proportion des ayants droit présents définie dans le ROAC ne demande le scrutin à bulletin secret.

Dans les scrutins ouverts, on procède à une contre-épreuve par comptage des voix contraires.

La proposition qui n'est ni amendée, ni combattue est tenue pour acceptée à l'unanimité sans votation. Cette acceptation tacite sera constatée par le président avec mention au procès-verbal.

5.2.4. Décisions

Les décisions prises en assemblée communale sont valables indépendamment du nombre des ayants droit qui y participent (art. 81, al. 1 LCom).

5.2.4.1. Majorité absolue

Les décisions portant sur des objets matériels sont prises à la majorité absolue des votants. Le président participe au vote.

Au cas où deux amendements opposés obtiendraient le même nombre de voix, le président départage.

En votation finale, si une proposition obtient autant de voix acceptantes que rejetantes, le vote est répété. S'il y a encore une fois égalité, la proposition est alors considérée comme rejetée.

En cas de vote au bulletin secret, les bulletins blancs et les bulletins non valables ne sont pas pris en considération pour le calcul de la majorité absolue.

5.2.4.2 Mode d'élection

A moins qu'elle n'en décide autrement à la majorité des deux tiers, l'assemblée communale procède au bulletin secret à toutes les élections, sauf celles des scrutateurs. Les règles fixant le mode d'élection sont précisées à l'article 25 du ROAC.

5.2.5. Obligation de se retirer pour les décisions

Les participants à l'assemblée communale 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 des personnes qui leur sont parentes au degré prévu par l'article 12, alinéa 1, de la LCom.

Les représentants légaux, statutaires ou contractuels des personnes concernées ainsi que les notaires chargés de s'occuper des objets en cause sont également soumis à l'obligation de retrait.

Les personnes qui ont l'obligation de se retirer peuvent, sur décision de l'assemblée, être appelées à fournir des renseignements.

5.2.6. Procès-verbal

Le procès-verbal de l'assemblée communale, rédigé par le secrétaire de l'assemblée, doit mentionner le lieu et la date de l'assemblée, le nom du président et du secrétaire, le nombre de citoyens présents, toutes les propositions formulées et les décisions prises ainsi qu'un résumé des discussions.

Le procès-verbal est en principe rédigé dans un délai de quinze jours et tenu à la disposition des citoyens qui désirent le consulter. S'il est diffusé sur Internet, le secrétariat communal veille à ce que les participants ayant pris la parole ne soient pas identifiables dans la version en ligne. La version originale comportant l'identité des personnes ayant pris la parole en assemblée est tenue à la disposition des citoyens au secrétariat communal.

Les demandes de compléments ou de rectifications relatives au procès-verbal de l'assemblée sont transmises par écrit au secrétariat communal au plus tard la veille de l'assemblée suivante, ou faites verbalement lors de celle-ci. L'assemblée communale se prononcera sur les demandes de corrections. Sinon, le procès-verbal sera approuvé sans lecture, puis signé par le président et le secrétaire.

Si le ROAC le précise, le procès-verbal est lu à l'assemblée suivante. Il peut faire l'objet de demandes de corrections, sur lesquelles l'assemblée communale se prononce. Une fois approuvé, il est signé par le président et le secrétaire.

5.2.7. Présidence de l'assemblée communale

Le président dirige les délibérations et veille à l'observation des dispositions légales et réglementaires. Il veille en outre à l'exécution des décisions prises. Il est autorisé à prendre connaissance en tout temps des résultats des délibérations du conseil communal en lien avec les décisions de l'assemblée.

Le vice-président exerce les fonctions du président lorsque celui-ci est empêché. Il a alors les mêmes droits et les mêmes obligations que le président.

Concernant le déroulement proprement dit de l'assemblée, le Délégué aux affaires communales a publié en mai 2018 un « *Guide pratique relatif aux assemblées communales*¹⁶ ». Cet outil destiné principalement aux présidents des assemblées et aux secrétariats communaux présente la chronologie d'une assemblée communale, la liste des tâches à effectuer avant, au début et après l'assemblée ainsi que pour chaque objet, la procédure de préparation, la procédure décisionnelle et le destin juridique des décisions de l'assemblée. Ces éléments sont en outre précisés dans le règlement communal (articles 17 à 27 ROAC).

¹⁶ www.jura.ch/com: FAQ - Documentation.

6. LES AUTORITÉS COMMUNALES

Résumé du chapitre

- > Au sens de la LCom, les autorités communales sont le conseil général, le conseil communal et les commissions permanentes.
- > Pour être membre d'une autorité communale, il faut remplir les conditions d'éligibilité établies par l'article 6 LDP. La rééligibilité des membres d'autorités communales peut être limitée par la réglementation communale.
- > Le conseil général (ou conseil de ville à Delémont et Porrentruy) est un parlement communal qui remplace l'assemblée communale et dont les compétences, le nombre de membres et l'organisation générale sont fixées dans le ROAC. Un règlement spécifique en détermine le fonctionnement.
- > Le conseil général exerce la haute surveillance sur l'ensemble de la commune et décide en dernier ressort des affaires qui dépassent la compétence du conseil communal et qui ne sont pas de la compétence du corps électoral. Il a également les attributions particulières que lui confie le ROAC et qui correspondent globalement aux attributions de l'assemblée communale dans les communes qui n'ont pas de conseil général.
- > Le bureau du conseil général a pour fonction d'organiser les séances en établissant l'ordre du jour. Il n'a en principe pas de pouvoir décisionnel.
- > Le conseil communal est l'autorité administrative et exécutive ordinaire de la commune. Il s'agit d'une autorité collégiale dont les délibérations ne sont pas rendues publiques. Il exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe. Il dirige notamment l'administration financière de la commune dont il rend compte chaque année aux ayants droit au vote ou au conseil général. Il exerce en outre certaines attributions particulières précisées par le ROAC (sécurité locale, protection civile, défense contre l'incendie et secours, affaires scolaires, nominations et acceptation de la démission des membres de certaines autorités communales et des employés communaux, fixation des traitements et indemnités de ces derniers, etc.). Il dispose en outre de compétences pénales (amendes) et est responsable du maintien de l'ordre public.
- > Le conseil communal est présidé par le maire et composé d'au moins cinq membres dans les communes de plus de 50 ayants droit au vote.
- > Les commissions permanentes ont pour fonction de traiter les affaires qui lui sont confiées par le conseil communal. Elles prennent position à l'intention du conseil communal sur les dossiers qui concernent leur domaine respectif.
- > Quant aux commissions spéciales, elles ne font pas partie des autorités communales. Elles sont constituées par l'assemblée communale, le conseil général ou le conseil communal pour traiter de dossiers particuliers et ponctuels. Leurs attributions se limitent à la préparation, au préavis ou à la surveillance des affaires.

Le conseil général, le conseil communal et les commissions permanentes sont les autorités communales au sens de la LCom (art. 82). Elles ne peuvent prendre de décisions que dans

les domaines où la réglementation communale leur attribue des compétences. Les ayants droit au vote, qui s'expriment par scrutin (corps électoral) ou en assemblée communale, représentent l'organe suprême de la commune.

Les règles d'éligibilité sont établies par l'article 6 LDP : les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans, qui ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité, sont éligibles à toutes les fonctions publiques ; les personnes âgées de seize ans au moins peuvent siéger dans toutes les commissions communales ; les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les commissions communales et aux postes d'employés communaux ainsi que dans les conseils généraux, à la présidence et à la vice-présidence des assemblées et dans les conseils communaux, à l'exception de la mairie.

Le règlement communal peut limiter la rééligibilité des membres d'autorités communales. La durée de non-éligibilité ne peut toutefois pas excéder une période de fonction (art. 10 LCom). Le règlement peut également introduire une limite d'âge pour les employés. La pratique habituelle limite à trois le nombre de mandats (deux réélections d'affilée).

Lors de la constitution des autorités selon le système majoritaire, il est tenu compte des minorités, conformément aux règles fixées par décret sur la protection des minorités du 6 décembre 1978¹⁷.

D'une façon générale, la personne qui fonctionne comme secrétaire d'une autorité dont elle n'est pas membre a voix consultative et droit de proposition aux séances (art. 84 LCom).

6.1. Le conseil général

La commune a la faculté d'instituer un conseil général, qui porte le nom de conseil de ville dans les communes de Delémont et de Porrentruy¹⁸. Les compétences, le nombre de membres, la durée des fonctions et l'organisation générale sont fixées dans le ROAC. Le nombre des membres ne peut être inférieur à 21.

Le ROAC précise que la composition, l'organisation et le fonctionnement de cet organe font l'objet d'une réglementation spéciale, le règlement du conseil général (RCG). Le ROAC fixe également les règles d'incompatibilité : les membres du conseil communal ainsi que le secrétaire et le caissier ne peuvent pas faire partie du conseil général. Le maire, les conseillers communaux et le secrétaire communal assistent aux séances avec voix consultative. Le maire et les conseillers communaux ont en outre le droit de faire des propositions.

Dans les communes concernées, le RCG traite de l'organisation, du fonctionnement, du bureau, du secrétariat et du procès-verbal du conseil général. Il règle également le

¹⁷ Selon le décret sur la protection des minorités, une minorité a droit à une représentation équitable (art. 83 LCom) dans toutes les autorités élues exclusivement par un organe communal. Les minorités politiques sont constituées par des groupes d'électeurs qui ont fait valoir en temps utile leur droit de représentation. Elles ne peuvent faire valoir un droit de représentation que si elles sont constituées en associations au sens de l'article 60 du Code civil suisse (associations ayant pour but une activité politique et dont l'existence après les élections semble assurée pour une législature au moins).

¹⁸ A ce jour, cinq communes jurassiennes ont institué un conseil général : Haute-Sorne, Val Terbi, Les Bois, Delémont et Porrentruy. Dans ces deux dernières communes, le conseil général porte le nom de conseil de ville.

déroulement des séances, des délibérations, des débats, des votations et des élections au sein de cet organe législatif de la commune.

Les objets fixés à l'ordre du jour du conseil général découlent de l'exercice du droit d'initiative au sens de l'article 9 du ROAC, des messages et rapports du conseil communal, des motions, postulats, interpellations, questions écrites et résolutions du conseil général et des propositions du bureau du conseil général et des commissions permanentes ou spéciales (art. 28, al. 2, RCG).

A moins qu'en début de séance, le conseil général ne demande l'interversion ou la suppression d'objets, ces derniers sont traités selon l'ordre du jour.

Un objet ne figurant pas à l'ordre du jour peut être présenté, en début de séance, par un groupe et discuté si le conseil général le décide. En aucun cas une décision ne pourra être prise quant à ce point lors de cette séance. Le conseil communal soumet les propositions prises en considération au conseil général, pour décision, dans la mesure du possible lors de la séance suivante.

6.1.1. Les instruments à disposition des membres du conseil général

<p>Motion (art. 29, RCG type)</p>	<p>La motion est une proposition indépendante obligeant le conseil communal à déposer un projet d'arrêté ou de règlement, ou lui donnant des directives impératives sur une mesure à prendre ou des propositions à formuler.</p> <p>Une motion ne peut pas porter sur un objet qui est de la compétence exclusive du conseil communal.</p>
<p>Postulat (art. 30)</p>	<p>Le postulat est une proposition indépendante invitant le conseil communal à examiner si un projet de règlement ou d'arrêté doit être présenté ou si une mesure doit être prise.</p> <p>Le conseil communal doit présenter un rapport sur le résultat de cet examen et, le cas échéant, soumettre des propositions.</p>
<p>Conversion et réalisation (art. 31)</p>	<p>La conversion d'une motion en postulat est admise, mais non l'inverse.</p> <p>Le conseil communal réalise la motion et le postulat dans les six mois dès leur acceptation. Le conseil général peut prolonger ce délai.</p> <p>Les motions et postulats dont l'auteur ne fait plus partie du conseil général sont rayés de la liste. Les motions et postulats déposés depuis plus de deux ans sans avoir été développés sont rayés du rôle.</p>
<p>Interpellations et questions écrites (art. 33 et 35)</p>	<p>Tout membre du conseil général peut demander des explications au conseil communal sur n'importe quelle affaire concernant la commune, soit en usant du droit d'interpellation, soit en posant une question écrite.</p> <p>Pour autant que le conseil général n'en décide autrement, elles sont développées lors de la séance suivante.</p> <p>Interpellations. L'interpellateur peut alors uniquement déclarer s'il est satisfait ou non de la réponse donnée. Une discussion ultérieure n'a lieu que si le conseil général le décide. Les interpellations dont l'auteur ne fait plus partie du conseil général sont rayées de la liste. Les interpellations déposées depuis plus de deux ans, sans avoir été développées, sont rayées du rôle.</p> <p>Questions écrites. Les questions écrites sont remises signées au président qui les communique au conseil général et au conseil communal. Ce dernier y répond de vive voix ou par écrit, au plus tard deux séances après le dépôt. Il</p>

	ne peut y avoir de discussion ni sur la question, ni sur la réponse. L'auteur de la question écrite peut alors uniquement déclarer s'il est satisfait ou non de la réponse donnée.
Question orale (art. 34)	<p>Une durée déterminée est consacrée aux questions orales lors de chaque séance (généralement une demi-heure). Le membre du conseil général qui désire intervenir s'inscrit personnellement, en début de séance, auprès des scrutateurs.</p> <p>Le membre du conseil général dispose d'un temps limité (une ou deux minutes) pour poser sa question, après quoi le membre du conseil communal interpellé y répond sur-le-champ, également durant un temps limité (deux ou quatre minutes). La discussion n'est pas ouverte.</p> <p>L'auteur d'une question orale déclare ensuite s'il est satisfait, partiellement satisfait ou non satisfait de la réponse.</p> <p>La question orale n'est jamais suivie d'une discussion du conseil général.</p>
Résolution (art. 36)	<p>La résolution est une déclaration politique de portée générale, sans effet obligatoire, sur un problème d'actualité. Elle est remise signée par leur auteur, en début de séance au président qui les communique au conseil général et qui les met en circulation pour signature auprès des conseillers généraux.</p> <p>Si la résolution est signée par huit membres présents, elle sera, en fin de séance, développée par son auteur et soumise au vote.</p>

6.1.2. Les attributions du conseil général

Les attributions principales du conseil général sont les suivantes : il exerce la haute surveillance sur l'ensemble de l'administration de la commune, préavise toutes les affaires soumises à la votation aux urnes et décide en dernier ressort de toutes les affaires qui dépassent les compétences du conseil communal et qui ne sont pas de la compétence du corps électoral.

Les attributions particulières du conseil général sont les suivantes :

Domaines	Attributions particulières du conseil général selon ROAC
Elections	– procéder à l'élection des membres de certains organes, comme ceux des commissions permanentes, des commissions spéciales dont il a décidé la création, ou encore des délégués qui représentent la commune dans certaines instances. Les compétences du conseil général en matière d'élection peuvent varier d'une commune à l'autre
Votations	– procéder à l'élaboration définitive de tous les objets soumis au corps électoral – élaborer les rapports à présenter au sujet d'une initiative à soumettre au corps électoral et, le cas échéant, présenter un contre-projet
Droit de cité	– accorder l'admission ou la promesse d'admission au droit de cité communal et fixer l'émolument
Règlements	– adopter les règlements communaux qui ne sont pas de la compétence du corps électoral – adopter les cahiers des charges des commissions que lui transmet le conseil communal

Postes	<ul style="list-style-type: none"> – décider la création ou la suppression de postes d'employés communaux
Ecoles	<ul style="list-style-type: none"> – décider de l'ouverture ou de la fermeture de classes d'école
Rapports et affaires déléguées	<ul style="list-style-type: none"> – examiner, adopter ou refuser les rapports que le conseil communal ou les commissions lui présentent – examiner les questions qui sont de la compétence du conseil communal et que celui-ci juge opportun de lui soumettre
Finances communales	<ul style="list-style-type: none"> – adopter le budget et fixer le taux des impôts communaux ordinaires – approuver les comptes communaux – décider la conclusion d'emprunts et l'ouverture de crédits. Toutefois, comme indiqué plus haut, les nouveaux engagements excédant un montant fixé par le ROAC ainsi que l'acquisition et la vente d'immeubles et de droits réels sur des immeubles lorsque le prix ou l'estimation dépasse le 10% des charges du budget de fonctionnement de l'année courante sont de la compétence exclusive du corps électoral – décider les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés à charge de la commune – décider les constructions et les dépenses non prévues au budget annuel lorsqu'il s'agit d'un montant qui dépassera probablement le montant fixé par le ROAC – fixer les traitements, indemnités et jetons de présences dus aux membres des autorités que sont le conseil général, le conseil communal, les commissions et les employés communaux
Compétences financières Les montants de la compétence financière du conseil général varient d'une commune à l'autre.	<ul style="list-style-type: none"> – décider la participation financière à des entreprises, œuvres d'utilité publique et autres institutions semblables, pour autant que la dépense unique respectivement la dépense périodique dépassent le montant de la compétence du conseil communal fixé par le ROAC – octroyer des prêts dépassant le montant de la compétence du conseil communal fixé par le ROAC et ne représentant pas un placement sûr au sens de l'article 27, alinéa 2, LCom – décider la prise en charge par la commune de services nouveaux qu'elle s'impose pour le bien public et le vote des ressources nécessaires pour autant que la dépense unique, respectivement la dépense périodique, dépassent le montant de la compétence du conseil communal fixé par le ROAC – voter les crédits supplémentaires : <ul style="list-style-type: none"> ○ en cas de dépassement de crédit budgétaire, pour autant que le crédit supplémentaire nécessaire dépasse de 10% les charges totales portées au budget ou les 10% du poste budgétaire concerné, et qu'il dépasse le montant de la compétence du conseil communal fixé par le ROAC ○ en cas de dépassement de crédit d'engagement pour autant qu'il dépasse de 10% le crédit autorisé, et qu'il dépasse le montant de la compétence du conseil communal fixé par le ROAC

Actes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> – les actes relatifs à la propriété foncière et aux autres droits réels sur les immeubles, lorsque le prix ou l'estimation lors de l'achat ou en cas de vente dépasse les montants fixés par le ROAC¹⁹ – décider de procéder à des expropriations
-------------------------	---

6.1.3. Le bureau du conseil général

Le bureau du conseil général a pour fonction d'organiser les séances du législatif communal. Ses prérogatives sont décrites au chapitre 2 du règlement type du conseil général (art. 8 à 11 RCG). En principe, il n'a pas de compétences décisionnelles mis à part l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil général, pour lequel il peut faire des propositions (art. 28, let. d, RCG).

Dans certaines communes, le règlement attribue au bureau d'autres compétences particulières : à Porrentruy, le bureau décide de la recevabilité des interventions déposées et statue sur les motions internes (art. 8 du règlement du conseil de ville) ; à Delémont, le bureau peut faire part de son préavis au sujet des motions internes (art. 41, al. 3, du règlement du conseil de ville).

Le bureau est nommé pour une année et se compose du président, des premier et deuxième vice-présidents ainsi que des premier et deuxième scrutateurs.

Les tâches du président consistent à diriger les délibérations, veiller à l'observation des règles du RCG et des autres dispositions légales et réglementaires. Il donne connaissance au conseil général des requêtes qui lui sont adressées. Il représente le conseil général et appose avec le secrétaire communal la signature engageant le conseil général.

En cas d'empêchement du président, ses fonctions sont exercées par le premier vice-président ou, si ce dernier est également empêché, par le deuxième vice-président. En cas d'empêchement du président et des vice-présidents, c'est le doyen d'âge qui dirige les débats relatifs à la désignation d'un président ad hoc.

Les scrutateurs déterminent le résultat de chaque votation et élection. Le président communique ce résultat au conseil général. En cas de majorité évidente, on peut renoncer au dénombrement exact de cette majorité.

Le secrétaire communal est chargé du secrétariat du conseil général. Il est tenu d'assister aux séances du conseil général et du bureau, avec voix consultative. Les tâches de la fonction de secrétaire du conseil général peuvent toutefois aussi être confiées à un autre employé du secrétariat communal.

Pour la première séance de l'année, le bureau est chargé d'établir un état des motions et postulats déclarés recevables mais pas encore liquidés (art. 31, al. 14, RCG).

Lors de la discussion d'un projet de message, si des propositions de modifications sont acceptées dans leur esprit mais ne sont pas formulées de manière satisfaisante, le conseil général peut en confier la rédaction définitive au bureau (art. 42, al. 6, RCG).

¹⁹ Lors de l'octroi de droits réels contre une redevance annuelle renouvelable (par exemple, rente foncière), le prix est déterminé en multipliant par 25 le montant de la redevance annuelle (valeur capitalisée) ; la décision du conseil général intervient à partir d'une valeur capitalisée fixée par le ROAC.

6.2. Le conseil communal

6.2.1. Fonctionnement et composition du conseil communal

Le conseil communal est l'autorité administrative et exécutive ordinaire de la commune.

Autorité collégiale, il est présidé par le maire et est composé d'au moins trois membres dans les communes de moins de cinquante ayants droit au vote, de cinq au moins dans les autres communes (art. 92 LCom).

Le conseil communal ne peut prendre de décision valable que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions, qui ont lieu au scrutin secret si un des membres le demande, se prennent à la majorité absolue des votants. Le maire a droit de vote et départage en cas d'égalité des voix (art. 94 LCom). Les délibérations du conseil communal ne sont pas publiques.

Le conseil communal représente la commune envers les tiers pour autant que cette représentation ne soit pas confiée par la loi ou le règlement communal à une commission permanente ou à un employé (art. 88 LCom).

6.2.2. Attributions générales du conseil communal

Le conseil communal exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe par les prescriptions de droit fédéral, cantonal et communal (art. 87 LCom). Il dirige notamment l'administration financière de la commune dont il rend compte chaque année aux ayants droit au vote ou au conseil général (art. 89 LCom).

6.2.3. Attributions particulières du conseil communal

Outre le fait d'exercer tous les pouvoirs que ne sont pas attribués à un autre organe, le conseil communal a également certaines attributions particulières précisées par le ROAC (art. 38) :

Domaines	Attributions particulières du conseil communal selon ROAC
Sécurité et protection de la population	<ul style="list-style-type: none"> – la sécurité locale²⁰, y compris les mesures urgentes à prendre en cas de catastrophes naturelles, danger de guerre, épidémies, etc. Les communes sont tenues de mettre sur pied un état-major pour gérer les mesures urgentes lors de ce type de situations, l'ORCOC (Organisation communale en cas de catastrophe) – les devoirs de la commune en matière militaire, de protection civile, du service de défense contre l'incendie et de secours (SIS) et d'approvisionnement économique du pays – les affaires de la protection de l'enfant et de l'adulte et les autres affaires du droit des personnes, de la famille et des successions dans le cadre de ses compétences

²⁰ L'article 90 de la LCom confie notamment au conseil communal la responsabilité du maintien de l'ordre et de la tranquillité publics sur le territoire communal ainsi que de la protection des personnes et de la propriété contre toute atteinte ou menace illégales ; l'exécution de ces tâches fait l'objet du **règlement de sécurité locale**.

Droit civil	<ul style="list-style-type: none"> – les attributions que lui confie l'article 9 de la loi introductive du Code civil suisse (RSJU 211.1)²¹
Finances communales	<ul style="list-style-type: none"> – l'administration des biens de la commune, y compris le placement de la fortune, l'établissement du projet de budget et la reddition des comptes – les attributions qui lui sont conférées en matière d'impôt par les dispositions légales ou réglementaires – la fixation des traitements et indemnités dus aux employés communaux
Compétences financières Les montants de la compétence financière du conseil communal varient d'une commune à l'autre.	<ul style="list-style-type: none"> – la décision concernant les constructions, les autres travaux et dépenses dans le cadre des crédits prévus au budget annuel ou d'une décision spéciale de la commune – la participation financière à des entreprises, œuvres d'utilité publique et autres institutions semblables, pour autant que le montant de sa compétence, fixé par le ROAC, ne soit pas dépassé – l'octroi de prêts ne dépassant pas le montant fixé par le ROAC et ne représentant pas un placement sûr au sens de l'article 27, alinéa 2, LCom – la prise en charge par la commune de services qu'elle s'impose volontairement pour le bien public, et le vote des ressources nécessaires pour autant que la dépense unique respectivement la dépense périodique ne dépassent pas le montant fixé par le ROAC <p>Pour des dépenses imprévues du compte administratif, le conseil communal peut autoriser des crédits supplémentaires pour un montant déterminé par le ROAC par exercice comptable (art. 40, ROAC).</p>
Actes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> – la ratification des actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux autres droits réels sur immeubles, pour autant que l'assemblée communale ne soit pas compétente
Ecoles	<ul style="list-style-type: none"> – l'organisation des affaires scolaires dans le cadre de ses compétences
Nominations / Démissions	<ul style="list-style-type: none"> – la nomination des membres des commissions, des employés communaux et des délégués pour autant que, conformément à des prescriptions spéciales, elle ne soit pas de la compétence d'un autre organe, ainsi que, dans les cas urgents, la désignation provisoire du titulaire des places devenues vacantes jusqu'à la prochaine réunion de l'organe auquel appartient la nomination – l'acceptation de la démission des membres des autorités et des employés communaux
Surveillance	<ul style="list-style-type: none"> – la surveillance des constructions et des routes communales – la surveillance des employés communaux

²¹ Loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978 (art. 9) : le conseil communal ou l'autorité désignée par la commune sont compétents dans les cas ci-après prévus par le Code civil suisse, le Code des obligations ou la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe. Code civil suisse : art. 106, pour intenter l'action en annulation du mariage ; art. 259, al. 2, chiffre 3, et 260a, pour intenter l'action en contestation de la reconnaissance de paternité ; art. 261, al. 2, pour agir en qualité de défendeur dans l'action en paternité ; art. 504 et 505, pour garder les testaments qui ne sont pas déposés chez un notaire ; art. 551, al. 3, pour communiquer le décès à l'autorité du domicile du défunt ; art. 552, pour introduire une procédure des scellés. Code des obligations : art. 246, al. 2, pour poursuivre contre le donataire l'exécution d'une charge imposée dans l'intérêt de la commune. Loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personne du même sexe : art. 9, al. 2, pour intenter l'action en annulation du partenariat enregistré. Dans les cas prévus par les articles 259, alinéa 2, chiffre 3, 260a et 550 du Code civil suisse, les attributions des communes et corporations bourgeoises demeurent réservées.

	<ul style="list-style-type: none"> – l'adoption des prescriptions de service et instructions particulières pour autant qu'elles ne soient pas de la compétence d'autres organes, ainsi que la liquidation des réclamations contre le personnel communal en raison d'actes de service, sous réserve des dispositions de la législation scolaire et des articles 56 et suivants de la LCom²²
Répression / Justice	<ul style="list-style-type: none"> – le décernement de mandats répressifs (ou ordonnances de condamnation) pour contraventions punissables à des prescriptions réglementaires communales – les décisions concernant les procès à intenter ou à liquider ainsi que l'obtention du droit d'expropriation
Certificats	<ul style="list-style-type: none"> – la délivrance des certificats de moralité et d'indigence

En qualité d'autorité administrative et exécutive de la commune, le conseil communal dispose en outre de compétences qui lui sont attribuées par la législation cantonale, notamment en matière de droits politiques, d'aménagement du territoire, d'environnement et de protection de la nature, de gestion des eaux et des déchets, etc. Ces compétences sont en principe rappelées dans les règlements communaux y relatifs.

6.2.4. Dispositions pénales

En matière pénale, les communes peuvent, dans leurs règlements et dispositions d'exécution, prévoir des **amendes** pour en assurer l'application, pour autant que ne soient pas applicables des dispositions pénales fédérales et cantonales (art. 6, al. 1, LCom). Les amendes sont infligées au moyen des « ordonnances de condamnation » dont le formulaire à utiliser est téléchargeable sur le site Internet du Délégué aux affaires communales.

Sous réserve de dispositions contraires prévues dans d'autres lois, le montant maximum de l'amende est de 5000 francs pour l'infraction aux règlements soumis au corps électoral et de 1000 francs s'il s'agit de règlements établis par une autorité communale ou de dispositions d'exécution (art. 6, al. 2, LCom). Au surplus, les dispositions générales du Code pénal suisse sont applicables par analogie aux faits déclarés punissables par les règlements communaux. Sauf disposition contraire, les infractions sont punissables même si elles ont été commises par négligence (art. 6, al. 3, LCom).

Les amendes sont prononcées par les organes communaux que désignent les règlements. Si le prévenu forme opposition à l'ordonnance de condamnation dans les 30 jours dès la notification de celle-ci, l'autorité communale transmet le dossier au procureur général. Le montant de l'amende est acquis à la caisse communale (art. 7 LCom).

6.2.5. Le maire et le vice-maire

Le maire préside les séances du conseil communal. Il veille à l'ordre des séances, à la rédaction du procès-verbal ainsi qu'à l'exécution des décisions prises. Il exerce la surveillance sur toute l'administration communale. A cet effet, il a le droit de prendre connaissance de tous les procès-verbaux et de toutes les pièces.

²² Les articles 56 et suivants LCom traitent des voies de droit, du recours à la Cour administrative, de l'arbitrage et de l'exécution de décisions par substitution respectivement des peines frappant l'insoumission à une décision de l'autorité.

Le maire est en outre préposé aux scellés et exerce les attributions qui lui sont conférées par l'article 8 de la loi introductive du Code civil suisse²³, par le Code de procédure pénale et par d'autres actes législatifs (art. 42 ROAC).

Quant au vice-maire, dont la désignation est de la compétence du conseil communal, il exerce les fonctions du maire lorsque celui-ci est empêché. Dans ce cas, il a les mêmes droits et les mêmes obligations que le maire.

6.3. Les commissions communales

Il existe deux types de commissions communales : les commissions permanentes et les commissions spéciales.

6.3.1. Les commissions permanentes

Les communes ont la faculté d'instituer par la voie de leurs règlements des commissions permanentes en plus de celles qui sont prescrites par le droit cantonal (art. 95 LCom). Actuellement, seule la commission d'école est obligatoire dans chaque commune de par la législation cantonale (art. 116 et suivants de la loi du 20 décembre 1990 sur l'école obligatoire, RSJU 410.11).

Le ROAC énumère de façon exhaustive les commissions permanentes. Il fixe leurs attributions, leur nombre de membres, la durée des fonctions, leur organisation et l'ordre des délibérations, sous réserve de règles cantonales en la matière.

La liste ci-dessous présente les commissions permanentes existant dans la plupart des communes, selon leurs besoins et leurs spécificités :

- commission de l'école primaire ;
- commission de gestion des finances ;
- commission de vérification des comptes ;
- commission de l'économie ;
- commission des services industriels ;
- commission des travaux publics ;
- commission d'urbanisme, de développement et d'embellissement ;
- commission de l'action sociale ;
- commission de la santé ;
- commission de l'agriculture ;
- commission des règlements ;
- commission bourgeoise (communes mixtes) ;

²³ Loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978, article 8 : Le maire, ou l'employé désigné par la commune, est compétent dans les cas ci-après prévus par le Code civil suisse : art. 333, al. 3., pour prendre les mesures nécessaires à l'égard des personnes de la maison d'un chef de famille atteintes de déficience mentale ou de troubles psychiques destinées à assurer la sécurité de celles-ci et des autres personnes ; art. 720 et 721, al. 2, pour recevoir avis des choses trouvées et en permettre la vente aux enchères publiques.

- commission d'état-major en cas de catastrophe.

Les commissions permanentes sont en principe nommées pour la durée de la législature, sauf dispositions légales contraires. Les commissions permanentes sont nommées par l'assemblée communale ou le conseil communal. Dans les communes qui ont un conseil général, c'est ce dernier qui nomme les commissions. Elles désignent elles-mêmes leur président et leur vice-président. Concernant le nombre des membres nécessaires pour prendre des décisions et la façon de délibérer et de voter, les dispositions relatives au conseil communal s'appliquent par analogie.

Chaque commission doit traiter lors de sa prochaine séance les affaires qui lui sont transmises par le conseil communal. Les prises de position des commissions ont une valeur consultative ; elles guident le conseil dans sa prise de décision.

6.3.2. Les commissions spéciales

L'assemblée communale, le conseil général ou le conseil communal peuvent instituer des commissions spéciales chargées de collaborer au traitement d'affaires qui rentrent dans leurs compétences (art. 97 LCom ; art. 52 ROAC).

Les commissions spéciales peuvent être autorisées par l'organe compétent à disposer de crédits ou à conclure des actes juridiques déterminés. Pour le surplus, elles n'ont pas de pouvoir de décision. Leurs attributions se limitent à la préparation, au préavis ou à la surveillance des affaires.

Exemple : sur proposition du conseil communal, l'assemblée communale de Courtételle a institué en juillet 2020 une commission temporaire chargée de relancer un projet de complexe scolaire. L'assemblée a accepté d'allouer un montant de 30'000 francs pour le fonctionnement de cette commission spéciale.

6.4. Les employés communaux

Le mode de désignation, la durée des fonctions, les obligations et les droits des employés communaux sont fixés par le règlement communal, en particulier le règlement sur le statut du personnel. A défaut d'un tel règlement, le droit cantonal régissant le statut du personnel de l'Etat s'applique par analogie²⁴. Les employés communaux sont tenus de suivre les formations organisées à leur intention par l'Etat (art. 99 LCom).

A défaut de dispositions cantonales ou communales contraires, les employés communaux sont immédiatement subordonnés au conseil communal (art. 100 LCom).

L'engagement du personnel s'effectue par le conseil communal dans le cadre d'un contrat de droit administratif conforme au Code des obligations (art. 53 ROAC).

6.4.1. Secrétaire communal

Le secrétaire communal joue un rôle essentiel au sein d'une commune. Son expérience et sa connaissance des dossiers permettent de renseigner et de conseiller les élus dans la conduite des affaires communales. Ses principales tâches et responsabilités sont précisées à l'article 55 ROAC.

²⁴ Loi et ordonnance sur le personnel de l'Etat (LPer, RSJU 173.11 ; OPer, RSJU 173.111).

ROAC, article 55, al. 1

Le secrétaire communal tient les registres, les rôles et les procès-verbaux des organes de la commune pour autant que d'autres employés communaux n'aient pas été désignés pour cela; il fait la correspondance ainsi que tous les actes dont il est chargé par la loi, les règlements ou les ordres des organes communaux compétents. Il est préposé au registre des ressortissants, à celui des habitants et à celui des votants et il engage, soutient ou abandonne les procès administratifs s'y rapportant. Il administre les archives communales et est responsable des papiers-valeurs de la commune pour autant qu'ils soient conservés aux archives. Il remplit les fonctions que lui confère le conseil communal en matière d'impôt, telles que la tenue de l'état des contribuables, l'envoi aux contribuables des formules de déclaration d'impôts, la transmission de ces déclarations au Service cantonal des contributions, la communication de renseignements aux organes de l'impôt.

Un cahier des charges précisant les attributions du secrétaire communal est établi par le conseil communal et lui est remis lors de son entrée en fonction (art. 55, al. 2, ROAC).

En cas d'empêchement passager du secrétaire, un membre du conseil communal, désigné par ce dernier, tient le procès-verbal de cette autorité et signe pour la commune et le conseil à la place du titulaire (art. 55, al. 3, ROAC).

Les fonctions de secrétaire et d'administrateur des finances communales peuvent être réunies (art. 55, al. 4, ROAC).

6.4.2. Administrateur des finances communales

Autre fonction essentielle au sein d'une commune, celle d'administrateur des finances communales (ou caissier communal) fait également l'objet d'un article du ROAC (art. 56).

ROAC, article 56, al. 1

Le caissier communal administre, conformément aux instructions du conseil communal, l'ensemble des biens de la commune pour autant que des organes spéciaux n'en soient pas chargés. Il tient la comptabilité et assure le service de la caisse. Il perçoit les redevances communales au besoin par voie de poursuites et de procès. Il verse les traitements du personnel communal et s'acquitte des factures visées en paiement par le conseil communal ou son président.

L'administrateur des finances communales est la personne chargée de la tenue des comptes selon les règles de l'exactitude que les employés doivent appliquer dans l'accomplissement des tâches de leurs fonctions. Il communique régulièrement à l'exécutif tous les renseignements utiles à une saine gestion financière de la commune. L'administrateur des finances ne peut être une personne morale (art. 45 DAFCom). L'article 46 du DAFCom précise la procédure à suivre en cas de changement d'administrateur des finances communales.

L'administrateur des finances communales est tenu d'encaisser tous les revenus échus dans le courant de l'exercice. Il adresse à temps des rappels et des sommations aux débiteurs en demeure et demande au besoin à l'exécutif l'encaissement par les voies de droit.

Le cahier des charges de l'administrateur des finances est établi par le conseil communal et remis au titulaire lors de son entrée en fonction (art. 56, al. 2, ROAC).

Le ROAC permet la réunion des fonctions du secrétariat, de la caisse et de l'agence AVS communale (art. 57).

7. RÈGLES ET OBLIGATIONS DES MEMBRES DES AUTORITÉS

Résumé du chapitre

- > La législation communale fixe un certain nombre de règles et d'obligations particulières s'appliquant notamment aux membres d'autorités communales et aux employés.
- > Ils sont tenus d'accomplir consciencieusement et soigneusement les devoirs de leur charge et de se montrer dignes de leurs fonctions par leur attitude. Ils sont en outre tenus à la discrétion au sujet de certaines affaires qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.
- > Des règles relatives à l'incompatibilité entre membres d'autorités en raison de la fonction et de la parenté sont à respecter.
- > Les fonctions électives sont obligatoires pendant une période de deux ans. Les motifs d'excuse pour justifier une démission sont fixés par la loi.
- > Les élus communaux et les titulaires de certaines fonctions sont tenus de faire la promesse solennelle devant le membre du Gouvernement en charge des communes avant leur entrée en fonction.
- > Les participants à l'assemblée communale, les membres d'autorités et les employés 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.
- > La tenue d'un procès-verbal est obligatoire lors des délibérations des organes communaux. Les PV de l'organe supérieur de la commune doivent pouvoir être consultés par les ayants droit au vote. Ceux du conseil communal ne sont par contre pas publics.
- > Les membres d'autorités et les employés communaux sont passibles de sanctions disciplinaires s'ils manquent intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs.

La LCom fixe un certain nombre de règles concernant la composition, le fonctionnement et la responsabilité des membres des autorités communales et des employés.

7.1. Obligations générales des membres d'autorités et des employés

Les membres des autorités communales et les personnes liées à la commune par un rapport de service sont tenus d'accomplir consciencieusement et soigneusement les devoirs de leur charge. Ils doivent également se montrer dignes de leurs fonctions par leur attitude.

Ils sont également tenus à la discrétion à l'égard des tiers en ce qui concerne les affaires qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui, par leur nature ou en vertu de prescriptions spéciales, doivent être tenues secrètes. Cette obligation subsiste même après l'exercice d'un mandat (art. 33 LCom).

7.2. Incompatibilités

7.2.1. Incompatibilité en raison de la fonction

Selon l'article 11 de la LCom, les fonctions de membre du Gouvernement, de procureur et de juge permanent sont incompatibles avec la qualité de membre d'une autorité communale. Il en va de même pour un employé communal à plein emploi (c'est-à-dire engagé à plus de 50%) immédiatement subordonné à cette autorité.

D'autre part, les fonctions de maire, de conseiller communal, de président et de vice-président de l'assemblée communale sont également incompatibles.

Les communes peuvent, dans leurs règlements, étendre l'incompatibilité à d'autres fonctions communales.

7.2.2. En raison de la parenté

Des personnes parentes ou alliées ne peuvent pas faire partie ensemble d'une autorité communale si leurs liens sont les suivants (art. 12, al. 1, LCom) :

- a) les parents du sang et les alliées en ligne directe ;
- b) les frères ou sœurs, germains (de mêmes père et mère), utérins (qui ont la même mère mais pas le même père) ou consanguins (qui ont le même père mais pas la même mère) ;
- c) les époux, les partenaires enregistrés, les alliés en ligne collatérale au 2^e degré, ainsi que les conjoints ou les partenaires enregistrés de frères ou sœurs.

Les personnes ainsi apparentées ne peuvent pas non plus occuper des emplois communaux dont l'un est immédiatement subordonné à l'autre (art. 12, al. 2, LCom).

Le Délégué aux affaires communales peut autoriser des exceptions aux règles ci-dessus, pour de justes motifs (art. 13 LCom).

L'exclusion pour cause d'alliance ne cesse pas du fait de la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré.

Le ROAC peut étendre jusqu'au 4^e degré l'exclusion pour cause de parenté du sang ou d'alliance dans la ligne collatérale. Il peut en outre restreindre ou supprimer intégralement cette exclusion en ce qui concerne le conseil général (art. 14 LCom).

7.2.3. Délai d'option

En cas d'incompatibilité, un délai d'option est imparti par le Délégué aux affaires communales afin que les personnes concernées fassent un choix. A défaut d'option dans ce délai, le sort décide (art. 15, al. 1, LCom).

En cas d'élection simultanée de personnes qui s'excluent en vertu de l'article 11 LCom, est réputée élue, faute d'un désistement volontaire, celle qui a obtenu le plus grand nombre de voix selon le même système électoral. En cas d'égalité, le sort décide (art. 15, al. 1^{bis}, LCom). Lorsqu'un nouvel élu se trouve, à l'égard d'une personne déjà en fonction, dans un rapport de parenté entraînant l'incompatibilité au sens de l'article 12 LCom ou selon le règlement communal, son élection est nulle si cette personne ne se retire pas. Dans les cas visés dans le présent paragraphe, la fonction de maire l'emporte sur celle de conseiller communal.

Un tableau des incompatibilités en raison de la parenté est présenté à l'annexe 11.5.

7.3. Fonctions obligatoires

7.3.1. Obligation de remplir sa fonction pendant deux ans

Selon l'article 19 LCom, tout candidat officiel qui est élu à la présidence ou à la vice-présidence de l'assemblée communale, dans une autorité communale ou en qualité d'employé communal est tenu de remplir ces fonctions pendant deux ans s'il s'agit d'un poste accessoire et qu'il n'existe pas de motif d'excuse au sens l'article 20, alinéa 1 ou 2, LCom.

Une personne élue à une fonction communale sans avoir été candidate officielle n'est pas tenue d'accepter son élection.

7.3.2. Motifs d'excuse

Les motifs d'excuse permettant de se soustraire à l'obligation de remplir une fonction élective pendant deux ans sont l'âge de soixante ans révolus et la maladie ou d'autres circonstances qui empêchent l'élu d'exercer ses fonctions (art. 20 LCom).

Le ROAC peut prévoir d'autres motifs d'excuse. En outre, le conseil communal peut, même en l'absence de motifs légaux ou réglementaires, accepter une demande d'excuse si d'autres raisons importantes l'exigent.

La demande d'excuse doit être adressée au conseil communal par écrit dans les dix jours dès réception de l'avis d'élection ou, par la suite, dès le moment où est apparu le motif d'excuse.

7.3.3. Conséquences du refus de remplir sa fonction

Quiconque, sans dispense, refuse de remplir la fonction de membre d'une autorité communale ou la charge à laquelle il a été appelé est frappé d'une amende disciplinaire de 100 à 1000 francs par décision du Délégué aux affaires communales. Ladite décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour administrative dans les trente jours (art. 22 LCom).

7.3.4. Démission après deux ans de fonction

Celui qui a fait partie d'une autorité communale ou a revêtu une charge communale pendant deux ans peut démissionner de ses fonctions et décliner toute réélection au même poste pendant les deux ans qui suivent.

La démission doit être présentée trois mois à l'avance au moins. Le conseil communal peut l'accepter avec un délai plus bref s'il n'en résulte pas de préjudice pour la commune (art. 23 LCom).

7.4. Promesse solennelle

Conformément à l'article 24 LCom, les élus des communes jurassiennes pour les mandats figurant dans la liste ci-dessous sont tenus, avant leur entrée en fonction, de faire la promesse solennelle devant le chef du Département auquel est rattaché le Délégué aux affaires communales (actuellement le Département des Finances)²⁵ :

²⁵ Au début de chaque législature, le Gouvernement répartit, par voie d'arrêté, les départements et attribue les services, les offices et les délégués entre les départements et la Chancellerie d'Etat en tenant compte en priorité des impératifs d'une gestion efficace (art. 30, al.2, de la loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 26 octobre 1978, LOGA, RSJU 172.11). Sous réserve de la législation spéciale, le Gouvernement définit le rattachement du poste de délégué aux affaires communales à un département, à la Chancellerie d'Etat, à un service ou à un office, les tâches découlant de la législation cantonale confiées à celui-ci ainsi que la mise à

- a) le président et le vice-président de l'assemblée communale ;
- b) les membres du conseil général et ceux du conseil communal ;
- c) dans les communes municipales et mixtes, le secrétaire communal ; dans les autres communes, le fonctionnaire occupant le poste correspondant ;
- d) les caissiers communaux ;
- e) les autres membres d'autorités et employés communaux qui sont tenus de faire la promesse solennelle en vertu d'autres lois ou de la réglementation communale.

La formule de la promesse solennelle est la suivante :

« Je promets de défendre les libertés et les droits du peuple et des citoyens, de respecter la Constitution et les lois et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge. »

La promesse solennelle n'est pas nécessaire en cas de réélection.

7.5. Obligation de se retirer

Les participants à l'assemblée communale, les membres d'autorités communales et les employés 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. Les personnes qui leur sont parentes au degré prévu à l'article 12, alinéa 1, LCom, doivent également se plier à cette obligation (art. 25, al. 1, LCom).

Les représentants légaux, statutaires ou contractuels des personnes concernées ainsi que les notaires chargés de s'occuper de l'affaire ont également l'obligation de se retirer (art. 25, al. 2, LCom).

Les personnes qui ont l'obligation de se retirer peuvent être appelées à fournir des renseignements sur décision de l'assemblée ou de l'autorité communale (art. 25, al. 3, LCom). L'obligation de se retirer n'existe pas s'il s'agit d'une votation ou d'une élection par voie de scrutin. Dans le cas d'autres élections, l'obligation n'existe que si le ROAC le prescrit (art. 25, al. 4, LCom).

Une décision prise en violation de l'obligation de se retirer doit être annulée sur recours par le juge administratif lorsque la présence des personnes qui avaient l'obligation de se retirer a pu influencer d'une manière décisive la prise de décision (art. 26 LCom).

L'obligation de se retirer connaît toutefois une exception : elle perd son sens lorsque l'objet à traiter touche une large majorité des ayants droit au vote (exemple : un plan d'aménagement local).

disposition de personnel (art. 103, al. 2, du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 27 avril 2016, DOGA, RSJU 172.111).

7.6. La tenue d'un procès-verbal

7.6.1. Obligation de tenir un procès-verbal

Les délibérations des organes communaux sont consignées dans un procès-verbal qui doit au minimum mentionner le nombre des personnes présentes ainsi que toutes les propositions présentées et les décisions prises.

Le procès-verbal des séances des autorités communales (conseil général, conseil communal et commissions permanentes) doit en outre indiquer quels membres étaient présents.

Les procès-verbaux des séances de l'organe supérieur de la commune, à savoir l'assemblée communale, et du conseil général doivent être tenus à la disposition des ayants droit au vote, qui peuvent les consulter (art. 32 LCom).

7.6.2. Accès aux procès-verbaux du conseil communal

Si les procès-verbaux des séances de l'organe supérieur de la commune (assemblée communale et conseil général) doivent être tenus à la disposition des ayants droit à des fins de consultation, il n'en va pas de même pour les procès-verbaux du conseil communal.

La Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel précise que « les procès-verbaux des séances qui ne sont pas publiques ne sont pas accessibles » (art. 69, al.3). Les procès-verbaux du conseil communal ne sont donc pas accessibles aux personnes qui n'ont pas participé aux séances. Cette règle vaut donc aussi pour les nouveaux élus et doit être appliquée également dans les communes qui utilisent un logiciel de gestion des séances du conseil communal.

Il se peut toutefois qu'un nouveau membre du conseil communal ait besoin, pour la conduite d'un dossier, d'avoir accès à des délibérations tenues avant son entrée en fonction. Dans ces cas-là, le conseil communal peut donner l'accès aux extraits des procès-verbaux amputés des données personnelles protégées par la Convention susmentionnée, à savoir « toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable » (art. 14, let. a, CPDT-JUNE).

7.7. Responsabilité disciplinaire

7.7.1. Sanctions disciplinaires

Les membres d'autorités et les employés communaux qui manquent à leurs devoirs, intentionnellement ou par négligence, sont passibles d'une sanction disciplinaire. A défaut de dispositions communales particulières, les sanctions, énumérées à l'article 34 LCom, sont le blâme, l'amende jusqu'à 1000 francs, la suppression des augmentations ordinaires de traitement, le déplacement disciplinaire ou le transfert dans une classe inférieure de traitement, la mise au provisoire, la suspension, avec suppression partielle ou totale du traitement pour six mois au plus et la révocation.

Les sanctions sont prononcées par le conseil communal, à l'exception des requêtes tendant à la révocation, décidées par le juge administratif. Dans des cas de peu de gravité, le conseil communal peut se contenter de conseils, de consignes ou d'un avertissement.

Le département auquel est rattaché le Délégué aux affaires communales peut infliger une sanction disciplinaire aux membres d'autorités et aux employés, mais également aux membres du conseil général ou du conseil communal lorsque l'administration régulière de la

commune est troublée ou sérieusement compromise par de graves violations des devoirs de fonction et que l'autorité communale à laquelle le ou les fautifs sont subordonnés n'intervient pas d'une manière efficace.

La mise au provisoire, la suspension disciplinaire et la révocation ne peuvent être prononcées que si l'intéressé s'est rendu coupable d'infractions graves ou répétées aux devoirs de service.

7.7.2. Procédure disciplinaire, droit d'être entendu, recours au juge administratif

L'autorité disciplinaire décide d'ouvrir une procédure disciplinaire lorsqu'elle a connaissance de faits qui font naître le soupçon d'une violation de devoirs de service ou de fonction. Elle communique l'ouverture de l'enquête à l'intéressé en désignant un ou plusieurs enquêteurs capables de conduire l'enquête de manière indépendante et objective.

Durant l'enquête, l'intéressé a le droit d'être entendu. Le rapport d'enquête lui est soumis. Il peut discuter le résultat, consulter le dossier de l'enquête et proposer des moyens de preuve.

Au terme de l'enquête, l'autorité disciplinaire (le conseil communal ou le département) statue sur la base du rapport d'enquête. La décision disciplinaire est sujette à recours au juge administratif dans un délai de 30 jours (art. 35 LCom).

8. L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

Résumé du chapitre

- > Les communes, par l'intermédiaire du conseil communal, organe responsable en la matière, doivent gérer leurs finances en respectant un certain nombre de principes de gestion financière (légalité, équilibre financier, emploi économe des fonds, urgence, rentabilité, causalité, indemnisation des avantages, non-affectation des impôts généraux et gestion axée sur les résultats) et des règles de comptabilité, notamment celles découlant du MCH2.
- > L'engagement de toute dépense nécessite une base légale suffisante.
- > Certaines dépenses sont considérées comme liées : l'autorité communale n'a alors plus qu'une marge de manœuvre restreinte concernant ce type de dépense.
- > Les communes sont tenues d'élaborer un plan financier sur lequel s'appuie le pilotage des finances communales.
- > Le budget, correspondant à la feuille de route financière de la commune, constitue la base des comptes de résultats et d'investissements. Il est établi selon les principes de l'annualité, de la spécialité, de l'exhaustivité, du produit brut, de la comparabilité, de la permanence et de la continuité. Il est arrêté en même temps que la quotité d'impôt et les différents taxes communales avant le début de l'exercice qu'il concerne.
- > Les comptes annuels, comprenant le bilan, le compte de résultats, le compte des investissements, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe, sont présentés pour approbation par l'organe compétent avant le 30 juin qui suit la fin de l'exercice.
- > Le règlement d'organisation et d'administration désigne les organes qui ont la compétence de décider les dépenses et fixe la procédure pour les effectuer.
- > Les dépenses sont décidées sous forme de crédit d'engagement, de crédit-cadre et de crédit budgétaire. Le crédit supplémentaire est nécessaire lorsque le crédit d'engagement ne suffit plus à l'accomplissement de la tâche à laquelle il est destiné.
- > Un certain nombre de décisions financières nécessitent l'approbation du Délégué aux affaires communales pour être valables.
- > L'organe compétent désigne l'organe de révision des comptes. Ce dernier doit être indépendant de l'administration et répondre à certaines conditions fixées par la loi.
- > La surveillance cantonale en matière d'administration financière est exercée par le Délégué aux affaires communales.

Les communes sont responsables de leur gestion financière, qui doit, comme pour l'Etat, être menée dans un esprit d'économie (art. 123, al. 1, Cst. JU). En collaboration avec le Canton, les communes perçoivent les impôts, les taxes et autres contributions publiques nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Elles établissent des plans financiers fondés sur une planification des tâches publiques. Les principes de gestion des finances publiques sont réglés par la loi sur les finances cantonales du 18 octobre 2000 (LFin, RSJU 611) et par le DAFCom.

La LCom précise à son article 30 que les communes tiennent une comptabilité de leurs biens ainsi que des recettes et des dépenses de leur administration courante. Les comptes doivent être bouclés chaque année et présentés pour approbation à l'organe communal compétent, à savoir l'assemblée communale ou le conseil général.

Le DAFCom a été révisé par le Parlement en septembre 2018 afin de mettre en application dans les communes le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2²⁶) à partir du 1^{er} janvier 2020. Il s'applique aux communes municipales, bourgeoises et mixtes, aux agglomérations de communes, aux sections de communes, aux associations intercommunales (syndicats de communes par exemple) ainsi qu'autres corporations de droit public soumises à la LCom.

8.1. Principes de gestion des finances publiques et structure de la comptabilité

8.1.1. Principes de gestion

Les finances des communes sont gérées selon les principes suivants :

a) la légalité	chaque dépense est fondée sur une base légale
b) l'équilibre financier	l'équilibre des charges et des revenus est assuré
c) l'emploi économe des fonds	les dépenses prévues doivent être nécessaires et supportables
d) l'urgence	les dépenses sont priorisées en fonction de leur degré d'urgence
e) la rentabilité	pour chaque projet, la variante qui garantit la solution économique la plus favorable pour un objectif donné doit être privilégiée
f) la causalité	le bénéficiaire de prestations particulières et le responsable de coûts particuliers assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées

²⁶ La mise en œuvre du MCH2, révision du modèle comptable harmonisé de première génération (MCH1, 1981) est une recommandation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CdC) de 2008. Le MCH2 tient compte des normes comptables internationales du secteur public et est coordonné avec le nouveau modèle comptable de la Confédération. Il a pour objectif de renforcer l'harmonisation de la présentation des comptes des collectivités publiques et des autres entités publiques en Suisse, en utilisant une terminologie applicable, dans la mesure du possible, à tous les niveaux institutionnels, dont les communes. L'harmonisation souhaitée par la CdC, dans le respect du principe de « l'image fidèle », concerne principalement les quatre thèmes suivants : la **comparabilité des comptes publics**, qui facilite la coordination de la politique budgétaire des cantons et des communes ; la **péréquation financière intercantonale et intercommunale** qui exige des données comparables pour la cohérence des bases de calcul ; la **transparence**, pour faire apparaître les différences entre cantons et communes ; la **statistique financière**, dont la qualité des données à disposition peut être améliorée par l'harmonisation de la présentation des comptes, avec une normalisation des systèmes comptables qui permet de collecter les données plus rapidement et plus efficacement. Les normes MCH2 sont évolutives : leur adaptation est assurée par une commission placée sous l'égide de la CdC qui se réunit régulièrement et qui élabore de nouvelles recommandations. Le Manuel comptable officiel, une foire aux questions ainsi que toutes les directives relatives à la mise en œuvre du MCH2 sont disponibles sur le site du Délégué aux affaires communales (jura.ch/mch2).

g) l'indemnisation des avantages	le bénéficiaire d'avantages économiques particuliers provenant d'équipements publics ou de mesures verse une contribution appropriée correspondant à l'avantage obtenu
h) la non-affectation des impôts généraux	il n'est pas permis de réserver une part fixe des impôts généraux pour couvrir des dépenses individuelles à l'aide de financement spéciaux ou pour amortir directement des dépenses déterminées
i) la gestion axée sur les résultats	les décisions financières sont prises en fonction de leur efficacité

8.1.2. Principes de la comptabilité

Les principes de la comptabilité publique découlent du MCH2 (art. 4 DAFCom). La comptabilité doit ainsi donner une situation claire, complète et véridique des finances, des patrimoines et des engagements financiers.

Les communes sont tenues d'appliquer les règles suivantes :

- a) les communes établissent un plan financier sur cinq ans arrêté par l'organe compétent et actualisé annuellement ;
- b) le budget et le compte de résultats, le compte des investissements et le bilan sont établis pour l'année civile ;
- c) les dépenses et les recettes ainsi que les charges et les revenus sont comptabilisés de manière brute ;
- d) les dépenses et les recettes ainsi que les charges et les revenus sont imputés au compte approprié selon leur nature ;
- e) les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles prévues au budget et sont périmés à la fin de l'exercice ;
- f) les opérations comptables ne peuvent être compensées.

8.1.3. Structure et forme de la comptabilité

Les comptes des communes et des corporations de droit public se composent du compte de résultats (charges et produits / dépenses et recettes), du compte des investissements, du bilan, du tableau des flux de trésorerie et des annexes (art. 5 DAFCom).

La comptabilité communale comprend un journal en partie double consignait chronologiquement toutes les opérations comptables, des feuilles de rubrique classées selon le plan comptable, tous les livres, registres, fichiers, pièces et autres supports informatiques nécessaires à la bonne tenue et à la vérification de la comptabilité.

8.2. Notion de dépense

La législation cantonale fixe les principes et les conditions nécessaires à toute dépense effectuée par une collectivité publique²⁷. Ces principes s'appliquent par analogie aux corporations de droit public soumises à la LCom.

8.2.1. Base légale nécessaire

L'engagement de toute dépense nécessite une base légale suffisante et une allocation budgétaire. Lorsque la base légale détermine la dépense ou que la dépense est liée, la base légale est réputée suffisante.

Lorsque la dépense est nouvelle, la base légale est réputée insuffisante. La dépense requiert alors l'adoption de la base légale par l'organe compétent.

8.2.2. Dépense liée

Une dépense est considérée comme liée lorsque qu'elle correspond à l'un des critères suivants :

- a) la base légale ne laisse plus à l'autorité d'exécution qu'une marge de manœuvre restreinte quant au principe de la dépense, à son montant, à son moment et à des autres modalités importantes ;

Exemple : les dépenses habituelles et générales relatives à l'entretien des bâtiments scolaires que la commune doit mettre à disposition de l'instruction.

- b) la dépense permet d'améliorer l'exécution d'une tâche sans en augmenter le coût ;

Exemple : le rattachement sporadique d'un employé de la voirie pour aider à l'entretien du réseau des eaux. Cela n'engendre pas de coût supplémentaire pour la commune car la personne y est déjà engagée.

- c) la dépense sert à fournir les moyens nécessaires à l'activité administrative et à assurer leur entretien, leur réparation et leur renouvellement, à l'exception des nouvelles constructions ;

Exemples : l'acquisition d'un nouveau logiciel de comptabilité ; les dépenses liées à l'acquisition de sel pour le déneigement.

- d) la dépense consiste en l'exécution d'un crédit d'engagement.

Lorsque la base légale ne laisse plus aucune marge de manœuvre à l'autorité d'exécution, la dépense est réputée absolument liée.

Exemples : les dépenses des communes au titre de la répartition des charges canton-communes ; le paiement du traitement des employés communaux ; les primes d'assurance fixées par contrat.

²⁷ Loi sur les finances cantonales (RSJU 611), art. 40 et suivants.

8.2.3. Dépense nouvelle

Toute dépense qui n'est pas liée est réputée nouvelle lorsque :

- a) la dépense ne résulte d'aucune loi ni d'aucun règlement ;
- b) la loi ou le règlement laisse une marge d'appréciation notable à l'autorité d'exécution ;
- c) la dépense permet de remplir une tâche publique de façon entièrement nouvelle avec un coût supplémentaire important ;
- d) des transformations sont apportées à un ouvrage en vue d'une nouvelle affectation ;
- e) un nouvel ouvrage est construit.

8.3. Plan financier

Le pilotage des finances communales s'appuie sur un plan financier obligatoire fondé sur une planification des tâches à effectuer (art. 7 à 9 DAFCom).

Le plan financier est arrêté par l'exécutif et mis à jour régulièrement selon les besoins, mais au moins une fois par année. Il donne un aperçu de l'évolution attendue des finances de la commune sur cinq ans et comprend notamment une vue d'ensemble des charges et des revenus du compte de résultats, une synthèse des investissements, une projection de l'évolution des engagements financiers et de la fortune, une estimation des besoins financiers découlant des charges et des revenus du compte de résultats et des investissements, ainsi que les possibilités de financement.

Le plan financier est public et ses mises à jour sont transmises pour information au Délégué aux affaires communales, aux autorités financières et au législatif.

Si le budget ou les comptes annuels de la commune présentent un découvert au bilan, le plan financier doit être assorti de mesures d'assainissement expressément désignées comme telles. Le plan financier est réputé suffisant s'il indique les modalités et les mesures permettant de résorber le découvert dans un délai de cinq ans à compter de sa première inscription au bilan et s'il se fonde sur des hypothèses et prévisions réalistes. Ce plan financier doit être soumis au Délégué aux affaires communales puis porté à la connaissance du législatif en même temps que le budget.

8.4. Budget

Le budget peut être considéré comme une feuille de route financière, contenant la liste des objectifs à réaliser et des obligations à assumer, que l'exécutif propose au législatif pour l'année à venir.

8.4.1. Principes

Le budget (art. 10 à 17 DAFCom) est établi selon les principes suivants :

- a) **l'annualité** : l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile ;
- b) **la spécialité** : les charges et les revenus du compte de résultats ainsi que les dépenses et les recettes du compte des investissements sont présentés selon la classification fonctionnelle et selon la classification par nature du plan comptable ;

c) **l'exhaustivité** : l'ensemble des charges et revenus attendus ainsi que des dépenses et recettes attendues doivent être inscrits dans le budget; il est renoncé à un décompte direct des provisions, des financements spéciaux ou autres ;

d) **le produit brut** : les charges sont inscrites au budget séparément des revenus du compte de résultats et les dépenses séparément des recettes du compte des investissements, sans aucune compensation réciproque, chacun d'entre eux y figurant pour son montant intégral ;

e) **la comparabilité** : les budgets de la commune et de ses unités administratives doivent être comparables entre eux et au cours des années ;

f) **la permanence** : les principes régissant l'établissement du budget restent inchangés sur une longue période ;

g) **la continuité** : les normes régissant l'établissement du budget s'appuient sur le principe de la pérennité des activités de la commune.

8.4.2. Contenu et structure du budget

Conforme au plan comptable du MCH2²⁸, le budget constitue la base des comptes de résultats et d'investissements. Etabli sur la base du plan financier, il comprend toutes les charges et tous les revenus, y compris les amortissements obligatoires. Il est arrêté en même temps que la quotité d'impôt et les différentes taxes communales, **avant le début de l'exercice qu'ils concernent**. Si l'exécutif communal est dans l'impossibilité de respecter ce délai, il en informe sans retard le Délégué aux affaires communales qui peut prolonger le délai.

Le budget des groupements de communes est adopté par l'organe compétent et transmis aux communes membres jusqu'au **31 octobre** de l'année qui précède l'exercice comptable.

L'exécutif accompagne le budget d'explications relatives aux montants qui y sont inscrits, en particulier ceux qui présentent des fluctuations importantes par rapport au budget de l'année précédente.

Tant que le budget n'est pas entré en force, seuls les engagements indispensables et les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de la commune peuvent être consentis (art. 15, DAFCom).

Exemples : les frais relatifs au remplacement d'une conduite d'eau potable qui aurait cédé constituent un engagement indispensable de la commune ; le versement du traitement des collaborateurs de la commune ou le paiement des factures d'électricité sont des dépenses nécessaires au fonctionnement courant.

8.4.3. Crédits budgétaires

Le montant attribué à un poste du compte de résultat ou du compte des investissements est un crédit budgétaire. Le budget est l'addition de tous les crédits budgétaires. Un crédit budgétaire non utilisé est périmé à la clôture de l'exercice.

L'exécutif veille à ce que les crédits budgétaires accordés ne soient pas dépassés, ni reportés sur l'exercice suivant, ni transférés sous d'autres rubriques.

²⁸ Le plan comptable obligatoire du nouveau modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) est mis à la disposition des communes sur le site Internet du Délégué aux affaires communales (www.jura.ch/mch2).

Les dépassements de crédit budgétaire doivent être soumis à l'organe communal compétent, conformément aux dispositions du ROAC, dans la mesure du possible avant l'engagement de la dépense. Ils sont stipulés sous forme d'objet spécial de délibération lors de la présentation des comptes de l'année en question.

8.5. Comptes annuels

8.5.1. Contenu et approbation des comptes

Les comptes communaux annuels comprennent le bilan, le compte de résultats, le compte des investissements, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe²⁹ (art. 19 LCom). Ils sont accompagnés des documents suivants : le rapport préliminaire signé du caissier, les rapports de l'exécutif et du législatif signés par le président et le secrétaire, l'attestation de la commune, la liste des crédits supplémentaires, le rapport de révision intermédiaire et le rapport de vérification. Les comptes sont publics à l'exception des détails des écritures comprenant des données personnelles, notamment celles relatives à l'action sociale et à l'imposition fiscale.

L'exécutif soumet chaque année les comptes à l'approbation de l'organe du législatif (assemblée communale ou conseil général) avant le **30 juin** qui suit la fin de l'exercice. Ils sont ensuite transmis au Délégué aux affaires communales pour apurement. Dans des cas exceptionnels, le Délégué peut, sur requête écrite et motivée, accorder une prolongation du délai de bouclage des comptes.

Le Délégué aux affaires communales examine si les comptes qui lui sont soumis répondent aux exigences de forme et si leur contenu est conforme aux prescriptions de l'Etat et de la commune.

8.5.2. Bilan

Le bilan, établi au 31 décembre de chaque année, présente les actifs et les passifs.

L'actif se compose d'une part du **patrimoine financier**, utile pour sa valeur d'échange, comprenant les valeurs qui peuvent être aliénées sans nuire à l'exécution des tâches publiques, et d'autre part du **patrimoine administratif**, utile pour sa valeur d'usage, comprenant les valeurs indispensables à l'accomplissement des tâches publiques et représentant notamment les investissements et les subventions d'investissements. Un bien-fonds peut être affecté en partie au patrimoine financier et en partie au patrimoine administratif s'il répond aux critères définis à l'article 25 du DAFCom.

Le passif est constitué des **capitaux de tiers** (crédits à moyen et long terme) et des **capitaux propres** (financements spéciaux, préfinancements, réserves de politique budgétaire, autres réserves) y compris la fortune nette ou le découvert éventuel.

²⁹ L'annexe aux comptes annuels indique les règles applicables à la présentation des comptes et la justification des dérogations, énonce les principes essentiels à l'établissement du bilan et à son évaluation dans les cas où il existe une marge d'action, contient l'état des capitaux propres, le tableau des provisions et le tableau des participations et des garanties, présente un tableau des immobilisations et des informations détaillées sur les placements de capitaux, fournit des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état du patrimoine et des revenus, les engagements et les risques financiers et affiche pour chaque indicateur financier les valeurs de la commune.

Exemples de postes du patrimoine administratif et du patrimoine financier :

Patrimoine administratif : actifs qui servent directement à exécuter une tâche publique	Patrimoine financier : actifs qui ne servent pas directement à exécuter une tâche publique
<ul style="list-style-type: none"> - Bâtiments scolaires - Bâtiments administratifs - Routes - Participation dans des entreprises sous-traitantes qui exécutent des tâches publiques - Forêts, pâturages, cours d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> - Immeubles locatifs (sans lien avec une tâche publique) - Réserves de terrain - Papiers valeur (à des fins de placement) - Immeubles destinés à la vente - Instruments financiers dérivés (à des fins de couverture de risques)

8.5.3. Compte de résultats

Le compte de résultats, qui comprend les charges et les revenus, est présenté sur trois niveaux : il indique à un premier niveau le résultat opérationnel, à un deuxième niveau le résultat extraordinaire avec l'excédent de charges ou de revenus respectifs³⁰. Le troisième niveau indique le résultat total qui modifie l'excédent ou le découvert au bilan (cf. annexe 11.6).

8.5.4. Compte des investissements

Le compte des investissements comptabilise les dépenses et les recettes qui créent ou augmentent le patrimoine administratif, dont la durée d'utilisation, en particulier pour les objets subventionnés propriété de tiers, s'étend sur plusieurs années. Le résultat du compte des investissements modifie le patrimoine administratif.

Une limite d'inscription à l'actif est prévue par le DAFCom (art. 29) : les dépenses d'investissement inférieures à 20'000 francs doivent être inscrites dans le compte de résultats. Au-delà de cette limite, elles doivent être inscrites dans le compte des investissements.

8.5.5. Crédit d'investissement

Le crédit d'investissement est l'autorisation donnée par l'autorité communale compétente de procéder, pour un objectif visé, à des engagements financiers d'un montant déterminé sur une période déterminée. Le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitation et d'entretien y sont définis.

Les tranches de dépenses figurent dans la planification financière annuelle selon le principe du produit brut. Si le crédit prévu est insuffisant, aucune dépense supplémentaire ne peut être engagée sans l'autorisation préalable de l'autorité compétente.

Lorsqu'un crédit d'investissement est dépassé, un nouveau crédit doit être demandé avant tout nouvel engagement. Les dépassements liés à l'indexation des prix ne sont pas soumis à cette disposition.

³⁰ Les charges et revenus sont considérés comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les prévoir, lorsqu'ils échappent à toute influence et tout contrôle et lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine opérationnel. Sont également considérés comme charges ou revenus extraordinaires l'amortissement du découvert du bilan ainsi que les attributions au capital propre et les prélèvements sur ce dernier.

8.6. Comptabilisation des immobilisations

La comptabilisation des immobilisations consiste en un état détaillé de tous les biens d'investissement.

Le patrimoine financier est réévalué périodiquement et inscrit au bilan à sa valeur vénale à la date du bilan. Une réévaluation a lieu tous les cinq ans au moins pour les biens-fonds ainsi qu'en cas de modification de la valeur officielle, et annuellement pour toutes les autres valeurs patrimoniales (art. 34 DAFCom).

Le patrimoine administratif est amorti de façon linéaire en fonction de la durée d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisations, conformément à l'annexe 2 du DAFCom. Les amortissements supplémentaires ne sont pas autorisés (art. 36 DAFCom).

8.7. Réserve de politique budgétaire

Les communes comptabilisent des attributions à la réserve de politique budgétaire pour autant que le compte de résultats enregistre un excédent de revenus. Elles doivent en outre résorber un découvert au bilan avant d'alimenter la réserve de politique budgétaire.

La réserve de politique budgétaire ne peut être utilisée que pour couvrir les déficits du compte de résultats des exercices futurs.

8.8. Financements spéciaux et préfinancements

8.8.1. Financements spéciaux

Un financement spécial correspond à une allocation complète ou partielle de recettes affectées à une tâche spécifique et déterminée (art. 41 DAFCom). Cette allocation doit reposer sur une base légale de droit supérieur ou sur un règlement communal. Les impôts généraux ne peuvent pas être affectés.

Le financement spécial est un mode de financement courant dans le secteur public. Par ce biais, des ressources sont affectées à l'accomplissement de tâches publiques spécifiques.

Le fait qu'une base légale soit nécessaire pour instaurer un financement spécial montre que la mise en place d'un tel financement ne doit pas du tout se décider à la légère.

Un financement spécial ne peut être instauré que s'il existe un rapport causal entre la prestation fournie et le montant payé par le bénéficiaire.

Exemples : un parking communal et les émoluments pour le stationnement ; la gestion des déchets et la taxe d'enlèvement des ordures ; l'alimentation en eau potable et les taxes y relatives.

8.8.2. Préfinancements

Un préfinancement est une constitution de réserve pour un projet qui n'a pas encore été adopté. Cette constitution peut être prévue au budget ou être opérée au moment du bouclage. Elle nécessite une décision de l'autorité compétente. Elle est présentée comme une charge extraordinaire dans le compte de résultats.

Les préfinancements permettent en particulier aux communes de répartir les charges financières de gros projets sur plusieurs années. La décision de recourir à un préfinancement relève de l'organe disposant de la compétence décisionnelle en matière d'autorisation de

dépense. Cela ne nécessite donc pas une base légale spécifique. Par contre, la décision est soumise aux exigences normales découlant de la répartition des compétences en vigueur. Au niveau communal, une décision de l'assemblée communale suffit, cas échéant soumise à référendum. Ceci garantit la transparence, car une décision séparée doit être obtenue pour instaurer un préfinancement.

La création d'un préfinancement doit obtenir l'autorisation du Délégué aux affaires communales.

8.9. Compétences financières et types de crédits

8.9.1. Compétence pour décider les dépenses

Le ROAC désigne les organes qui ont la compétence de décider les dépenses et fixe la procédure pour les effectuer (art. 47 DAFCom).

Les dépenses qui s'impliquent réciproquement sont additionnées et décidées en la forme d'une dépense globale. A l'inverse, les dépenses sans liens objectifs entre elles ne doivent pas être additionnées ; elles sont décidées séparément.

Les contributions de tiers, comme les subventions par exemple, peuvent être soustraites de la dépense totale pour déterminer la compétence financière pour autant qu'elles soient promises de manière contraignante et qu'elles soient économiquement assurées (art. 54 DAFCom).

8.9.2. Types de crédits

Les dépenses sont décidées sous forme de crédit d'engagement, de crédit budgétaire ou de crédit supplémentaire.

Crédit d'engagement

Un **crédit d'engagement** (art. 56 DAFCom) est décidé pour les investissements, les subventions d'investissements et les charges nouvelles qui portent sur plusieurs exercices.

Exemple : la commune s'engage à subventionner un club de football à hauteur de 100'000 francs par année sur 5 ans pour la construction d'un nouveau stade.

Lorsqu'un crédit d'engagement ne suffit plus à l'accomplissement de la tâche à laquelle il est destiné, les dépenses supplémentaires nécessaires doivent être décidées par l'organe compétent via un **crédit supplémentaire** avant que de nouveaux engagements financiers ne soient contractés (art. 59 DAFCom).

Crédit-cadre

Le **crédit-cadre** (art. 57 DAFCom) est un crédit d'engagement accordé pour plusieurs projets distincts présentant un lien objectif entre eux. La décision portant sur le crédit-cadre précisera l'organe compétent pour se prononcer sur les projets individuels.

Exemple : la réfection d'une route communale intègre une réfection des infrastructures souterraines, l'installation d'un éclairage dynamique et l'aménagement d'une zone de rencontre 20 km/h. L'ensemble de ces projets fera l'objet d'un crédit-cadre. Chaque projet individuel devra toutefois être accepté par l'organe désigné par le crédit-cadre.

Crédit budgétaire

Le **crédit budgétaire** (art. 13 DAFCom) est le montant attribué à un poste du budget du compte de résultats ou du compte des investissements.

Exemples : les salaires, les charges de l'enseignement et celles de l'action sociale, les dépenses courantes nécessaires au fonctionnement de l'administration, etc.

Les dépenses nouvelles uniques du compte de résultats peuvent être décidées conjointement avec l'approbation du budget (art. 58 DAFCom).

8.9.3. Décisions nécessitant l'approbation du Délégué aux affaires communales

Les décisions suivantes nécessitent l'approbation du Délégué aux affaires communales afin d'être valables (art. 50 DAFCom) :

- a) le recours à des fonds étrangers tels que les conclusions d'emprunts ordinaires ou par souscription, les crédits d'investissements ou l'ouverture de crédits en vue de la couverture passagère des dépenses ordinaires courantes et autres³¹ ;
- b) les cautionnements et autres fournitures de sûretés de la part de la commune, à l'exception des garanties fournies par les autorités de l'action sociale ;
- c) la participation financière à des entreprises, services d'utilité publique et autres, ainsi que l'octroi de prêts qui ne constituent pas un placement sûr, excepté les prestations au titre de l'action sociale sous forme d'avances ou de prêts ;
- d) la suppression de droits de jouissance et autres que des tiers ont sur les biens communaux par voie de contrat ou d'acte de classification ;
- e) le plan financier assorti de mesures d'assainissement.

8.10. Vérification des comptes

L'organe compétent élit l'organe de vérification des comptes, à savoir une commission communale, un ou plusieurs réviseurs ou un organe de révision de droit privé ou public (art. 61 DAFCom). L'organe de vérification des comptes doit être indépendant de l'administration et répondre aux conditions prévues par la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS 221.302).

Lorsque le total du compte de résultats dépasse deux millions de francs pendant trois ans consécutifs, les comptes communaux doivent être soumis à un organe de vérification comprenant au minimum un expert-réviseur remplissant les conditions de l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. L'organe de vérification doit en outre disposer d'une formation approfondie en matière de vérification des comptes publics et d'une expérience suffisante dans le domaine des finances et de la comptabilité publique (art. 63 DAFCom).

Les tâches de l'organe de vérification et les rapports et autres documents à fournir à l'organe compétent sont précisés aux articles 64 à 67 du DAFCom.

³¹ Les emprunts exclusivement destinés au remboursement ou au renouvellement de dettes existantes provenant d'emprunts ordinaires ou par souscription n'ont pas à être validés par le Délégué aux affaires communales.

8.11. Surveillance cantonale

Le Délégué aux affaires communales conseille, soutient et surveille les communes en matière de gestion financière, conformément aux articles 68 à 74 du DAFCom.

8.11.1. Attributions générales du Délégué aux affaires communales

Le Délégué aux affaires communales exerce les attributions suivantes dans le domaine de l'administration financière :

- a) traiter les décisions mentionnées à l'article 50, lettres a à e, DAFCom (cf. 8.9.3., décisions nécessitant approbation) ;
- b) organiser les cours spécialisés et fournir des instructions individuelles concernant la comptabilité des communes; il peut déléguer cette tâche à une entité de droit privé ou public ;
- c) procéder aux enquêtes officielles prévues par la loi sur les communes.

Certaines attributions du Délégué aux affaires communales s'effectuent sur requête :

- d) conseiller les exécutifs et les employés dans toutes les affaires du domaine de l'administration financière et de la comptabilité ;
- e) procéder à des révisions en cas de tenue irrégulière de la comptabilité ;
- f) assister à la remise des pouvoirs ;
- g) se charger des révisions périodiques de contrôle et de la révision ordinaire des comptes des communes ;
- h) traiter toutes les affaires du domaine de l'administration financière et de la comptabilité des communes.

Les communes qui recourent à la collaboration du Délégué aux affaires communales au sens des alinéas d à h ci-dessus supportent en règle générale les frais qui en découlent.

8.11.2. Apurement des comptes

Le Délégué aux affaires communales a la faculté de contrôler également, en plus de l'examen prévu dans la LCom, l'exactitude des comptes communaux. Il peut exiger en tout temps la remise de toute la comptabilité ou de n'importe quel document et effectuer des visites dans les communes.

Le Délégué aux affaires communales surveille en particulier que la quotité d'impôt et les diverses taxes correspondent aux besoins de la commune. Si tel n'est pas le cas, le Délégué invite la commune à adapter la quotité d'impôt et les diverses taxes. Si elles ne sont pas adaptées dans un délai de deux ans, le Gouvernement décide du taux à appliquer à moins que des lois spéciales n'en disposent autrement (art. 69, DAFCom).

L'apurement des comptes par le Délégué aux affaires communales ne supprime ni ne restreint la responsabilité des organes des communes.

8.11.3. Statistiques financières

Les communes municipales et mixtes établissent annuellement des indicateurs financiers (art. 71 DAFCom) qui indiquent :

- a) l'autofinancement;

- b) le taux d'autofinancement;
- c) la quotité de la charge des intérêts;
- d) la quotité de la charge financière;
- e) la dette brute par rapport aux revenus;
- f) la part en dixième entre la quotité d'impôt et le service de la dette;
- g) l'endettement brut;
- h) l'endettement net.

Ces indicateurs financiers sont remis au Délégué aux affaires communales avant le **31 mai** de l'année qui suit l'exercice. Il lui appartient d'interpréter les données et de publier les résultats dans le cadre du **Rapport sur les finances communales**³².

8.11.4. Directives

Le Délégué aux affaires communales établit à l'intention des autorités et des employés les directives nécessaires concernant l'administration financière, la comptabilité et le contrôle (art. 73 DAFCom). Ces directives sont en ligne sur le site Internet du Délégué aux affaires communales³³.

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du MCH2 ainsi que pour toutes les questions touchant au domaine d'activité des finances communales, le Délégué aux affaires communales collabore étroitement avec la Commission des administrateurs financiers des communes (CAFC). Il s'agit d'un groupe d'experts nommés par l'Association Jurassienne des Employés Communaux d'Administration (AJECA-JU) et dont il est l'organe officiel de consultation pour toutes les questions relatives aux processus d'évolution du MCH2. Les fonctions et tâches principales de la CAFC sont les suivantes :

- donner l'impulsion pour l'organisation de cours par le Délégué aux affaires communales ;
- proposer des modifications de directives ou d'applications ;
- partage de compétences et échanges d'expériences entre les membres de la commission ;
- organe de soutien aux administrations communales jurassiennes ;
- étude des recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances en fonction de l'évolution de celles-ci ;
- référent des communes pour tout ce qui touche au domaine d'activité des finances communales.

³² <https://www.jura.ch/rfcom>

³³ <https://www.jura.ch/DFI/COM/MCH2/Modele-Comptable-Harmonise-2-MCH2.html#Directives>

9. LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Résumé du chapitre

- > La péréquation financière, dont le principe est inscrit dans la Constitution cantonale, vise à permettre aux communes de disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches sans devoir pratiquer une fiscalité trop lourde, à atténuer les disparités importantes entre communes et à instaurer une solidarité intercommunale dans les secteurs d'activités où les charges sont partagées entre les communes et l'Etat.
- > Le système de péréquation financière appliqué dans le Canton du Jura comporte la péréquation financière directe (entre communes) et la péréquation financière indirecte (partage des charges entre les communes et l'Etat).
- > La péréquation financière directe prévoit d'une part l'allocation de moyens financiers aux communes ayant le moins de ressources (disparités établies au moyen d'un indice des ressources calculé chaque année en fonction du revenu fiscal harmonisé de chaque commune) et d'autre part une compensation des charges structurelles (disparités en raison de la topographie et de la densité de population ; charges de communes-centres). Le fonds de péréquation, alimenté par l'Etat et les communes contributrices, est l'instrument qui permet de gérer les flux péréquatifs.
- > La péréquation indirecte instaure une solidarité entre les communes dans la prise en charge des prestations qui font l'objet d'un partage entre les communes et le Canton. La loi fixe les domaines en question et les clés de répartition Etat-communes. La répartition des charges entre les communes est déterminée selon le critère de la population résidente.
- > Le fonds de péréquation alimente un fonds d'aide aux fusions à hauteur de 500'000 francs par année.

Le principe de la péréquation financière figure dans la Constitution cantonale, à son article 126.

Constitution jurassienne, art. 126

L'Etat prend des mesures pour atténuer les inégalités entre communes de capacité économique et financière différente.

Pour mettre en œuvre ce mandat constitutionnel, le législateur a adopté la loi concernant la péréquation financière du 20 octobre 2004 (LPF, RSJU 651). La LPF a été complétée par l'ordonnance du Gouvernement concernant la péréquation financière du 23 mai 2006 (RSJU 651.11). Cette ordonnance précise les procédures de calcul nécessaires à l'établissement des montants de la péréquation.

9.1. Cadre général

La péréquation financière vise trois buts (art. 2 LPF) :

- a) permettre aux communes de disposer des ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches sans devoir pratiquer une fiscalité trop lourde ;
- b) atténuer les disparités importantes dans les ressources des communes ;
- c) instaurer une solidarité intercommunale dans les secteurs d'activité où les charges sont partagées entre les communes et l'Etat.

Le système de péréquation financière appliqué dans le canton du Jura comporte la péréquation financière directe (entre communes) et la péréquation financière indirecte (partage de certaines charges entre les communes et l'Etat).

9.2. Péréquation financière directe

Afin de réduire les disparités de ressources entre les communes, la péréquation financière directe prévoit d'une part l'allocation de moyens financiers aux communes ayant le moins de **ressources** et d'autre part une compensation des **charges structurelles**. Ces objectifs sont atteints notamment au moyen d'un **fonds de péréquation**.

Les prestations de la péréquation versées en 2023 sont calculées et fixées en 2022 sur la base des comptes communaux de 2021.

9.2.1. Péréquation des ressources

La péréquation des ressources vise à réduire les disparités de ressources entre les communes et à leur assurer une dotation minimale.

Les disparités sont établies au moyen de **l'indice des ressources** (IR), calculé chaque année en fonction du **revenu fiscal harmonisé** (RH) de chaque commune, ce dernier étant rapporté au revenu fiscal harmonisé moyen de l'ensemble des communes.

Le RH est égal au rendement net des recettes fiscales ordinaires³⁴, divisé par la quotité ordinaire de la commune et multiplié par la quotité ordinaire moyenne pondérée de l'ensemble des communes.

³⁴ Le calcul permettant d'obtenir le rendement net des recettes fiscales de la commune est décrit à l'article 3 de l'ordonnance concernant la péréquation financière (RSJU 651.11). Sont prises en comptes au titre de recettes fiscales ordinaires, les impôts communaux des personnes physiques, des personnes morales, la taxe immobilière, les variations d'impôts des années antérieures, les partages d'impôts avec d'autres communes, les autres impôts directs (gains en capital, impôts supplémentaires et répressifs).

Procédures de calcul du RH et de l'IR par commune :

A) Calcul du RH (en francs pour chaque commune) :

Revenu net ----- Quotité communale ordinaire (Q.c.o.)	x	Quotité ordinaire moyenne pondérée de l'ensemble des communes (Q.m.cs)
---	----------	---

Exemples :	Revenu net	Q.c.o.	Q.m.cs	RH
Montfaucon	1'535'115.-	2.20	1.97683	1'379'390.-
Les Genevez	1'641'285	1.95	1.97683	1'663'865
Boncourt	7'164'770.-	1.45	1.97683	9'767'940.-
Les Breuleux	8'505'087.-	1.40	1.97683	12'009'349.-
Delémont	41'543'654.-	1.90	1.97683	43'223'488.-

B) Calcul de l'IR (en % pour chaque commune)

RH par habitant ----- RH moyen par habitant	x 100
---	--------------

Exemples :	RH	Habitants	RH moy./hab.	IR (%)
Montfaucon	1'379'390.-	576	2960.148697	80.90
Les Genevez	1'663'865	504	2960.148697	111.53
Boncourt	9'767'940.-	1216	2960.148697	271.37
Les Breuleux	12'009'349.-	1533	2960.148697	264.65
Delémont	43'223'488.-	12'355	2960.148697	118.19

Les communes dont l'IR est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation financière en fonction de leur écart des ressources, d'un coefficient progressif d'alimentation, du RH moyen par habitant de l'ensemble des communes et de leur population. L'écart des ressources exprime la différence existant entre l'IR de la commune et l'IR moyen de l'ensemble des communes.

Les communes dont l'IR est inférieur à la moyenne, mais proche de celle-ci, appartiennent à la **zone neutre**. Elles n'alimentent pas le fond de péréquation ni n'en bénéficient. La zone neutre est fixée selon les moyens disponibles et commence en principe à un IR de 90 et prend fin, en principe, à un IR de 100.

Seules les communes dont l'IR est inférieur à la zone neutre bénéficient des prestations du fonds de péréquation financière.

La dotation minimale est une allocation de moyens permettant d'atteindre la limite d'IR que les prestations du fonds de péréquation assurent à chaque commune.

Les prestations du fonds de péréquation tiennent également compte de la quotité d'impôt communale : une commune bénéficiaire de la péréquation mais ayant une quotité d'impôt inférieure à la quotité générale moyenne de l'ensemble des communes voit ses prestations amputées de façon dégressive par le mécanisme de la limitation de redistribution.

Le Gouvernement fixe annuellement par voie d'arrêté (RSJU 651.111), sur proposition du Délégué aux affaires communales, l'indice de début de zone neutre, l'indice de la dotation minimale, le coefficient progressif d'alimentation et celui de limitation de redistribution des prestations.

Quant aux procédures de calcul relatives à l'indice des ressources, à l'alimentation du fonds de péréquation, à la réduction des disparités, à la dotation minimale et à la limite de la redistribution, elles ont été arrêtées par le Gouvernement dans l'ordonnance concernant la péréquation financière.

9.2.2. Compensation des charges structurelles

Cette compensation vise à réduire les disparités de situations pour les communes défavorisées en raison de la **topographie** (faible densité de population et altitude à partir de 800 mètres) et pour celles qui doivent supporter des charges spécifiques liées à leur fonction de **communes-centres**.

Prestations liées à la topographie

Le critère des charges structurelles liées à la topographie se fonde tout d'abord sur la surface par habitant (densité), selon un calcul qui détermine le nombre d'hectares par habitant pour chaque commune. Les communes à faible densité de population se répartissent ensuite le montant annuel fixé par voie d'arrêté (RSJU 651.111) par le Gouvernement (150'000 francs)³⁵.

Quant aux charges de déneigement, elles sont compensées en faveur des communes dont l'altitude est égale ou dépasse 800 mètres. Le montant forfaitaire réparti entre les communes concernées, également fixé par voie d'arrêté (RSJU 651.111) par le Gouvernement, est de 200'000 francs³⁶.

Charges de commune-centre

Conformément à l'article 19 de la LPF, seules les communes de Delémont et Porrentruy bénéficient d'une compensation des charges de commune-centre supportée par les communes de la couronne urbaine d'une part, et par les autres communes du district en fonction de leur éloignement de la commune-centre d'autre part.

Les charges nettes prises en compte pour cette compensation³⁷ et les taux de participation appliqués sont les suivants (arrêté du Gouvernement, RSJU 651.111) :

³⁵ Les communes qui ont droit en 2023 à des prestations en raison de leur faible densité sont les suivantes : Bourrignon, Ederswiler, Pleigne, Saulcy ; Le Bémont, Les Enfers, Les Genevez, Montfaucon, Muriaux, Saint-Brais, Soubey ; La Baroche, Beurnevésin, Clos du Doubs, Damphreux-Lugnez et Haute-Ajoie.

³⁶ Les communes dont les charges de déneigement sont compensées sont les suivantes : Pleigne, Saulcy ainsi que toutes les communes du district des Franches-Montagnes à l'exception de Soubey.

³⁷ A titre d'illustration, les montants à compenser en 2023 aux communes-centres, sur la base de leurs charges 2021, représentaient 987'099 francs pour Delémont et 443'835 francs pour Porrentruy.

Charges de commune-centre	Communes de la couronne	Autres communes du district
District de Delémont		
– bibliothèque de la ville	25%	25%
– ludothèque	30%	0%
– piscines couvertes et de plein air	15%	15%
District de Porrentruy		
– bibliothèque municipale	25%	15%
– bibliothèque des jeunes	25%	15%
– centre de la jeunesse	25%	15%
– ludothèque	25%	15%
– piscine de plein air	25%	15%

Ces charges sont réparties selon la pondération du critère d'éloignement à trois niveaux dans chaque district³⁸. La clé de répartition tient compte, pour la commune-centre, des avantages qu'elle retire des prestations et, pour les autres communes, de l'utilisation par leur population et de la distance en temps (isochrone) qui sépare la commune de sa commune-centre.

Critères d'éloignement	District de Delémont	District de Porrentruy
1. Communes-centres	Delémont	Porrentruy
2. Communes de la couronne	Courrendlin, Courroux, Courtételle, Develier, Rossemaison, Soyhières	Alle, Bure, Coeuve, Courchavon, Courgenay, Courtedoux, Fontenais.
3.1. Isochrone 10 minutes	Châtillon, Haute-Sorne, Mettembert, Val Terbi.	La Baroche, Cornol, Dampfreux-Lugnez, Haute-Ajoie, Vendlincourt.
3.2. Isochrone 15 minutes	Boécourt, Bourrignon, Courchapoix, Ederswiler, Mervelier, Movelier, Pleigne.	Basse-Allaine, Beurnevésin, Boncourt, Bonfol, Fahy, Grandfontaine.
3.3. Isochrone 20 minutes	Saulcy.	Clos du Doubs.

9.2.3. Fonds de péréquation financière

Le fonds de péréquation est alimenté par les communes contributrices (communes dont l'indice des ressources est supérieur à 100), par les communes qui versent une compensation aux communes-centres et par l'Etat (27% du produit total que le Canton encaisse au titre de l'impôt des frontaliers).

³⁸ Art. 18, RSJU 651.11 ; art. 5, RSJU 651.111.

Les prestations du fonds sont versées aux communes bénéficiaires (communes dont l'indice des ressources est inférieur à 90), aux communes qui ont droit à une compensation en raison de leur situation topographique (altitude pour le déneigement, densité) et aux communes-centres (compensation de certaines charges).

Par ailleurs, le fonds de péréquation alimente le fonds d'aide aux fusions, compense le cas échéant les communes dont les effets péréquatifs sont négatifs suite à une fusion, attribue un montant fixe au Service des contributions pour différentes tâches de calcul en lien avec la péréquation financière et alloue l'aide aux communes au titre du fonds de soutien stratégique.

Alimentation du fonds de péréquation (montants 2023 à titre d'exemple)	Prestations versées par le fonds de péréquation	Versements complémentaires du fonds de péréquation
<ul style="list-style-type: none"> • Communes contributrices (IR>100) : 4.4 mios • Compensation des communes en faveur des communes-centres : 1.4 mio • Etat : 27% de l'impôt des frontaliers : 7.8 mios 	<ul style="list-style-type: none"> • Versement aux communes (IR<90) : 8.7 mios • Versement aux communes de la compensation des charges structurelles <ul style="list-style-type: none"> ○ Prestations liées à la topographie : 350'000 ○ Compensation aux communes-centres) : 1.4 mio <p>Sous-total 1 : 10.5 mios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentation du fonds d'aide aux fusions : 500'000 • Compensation des effets péréquatifs négatifs suite à une fusion : 0 • Imputations internes pour prestations de service : 50'000 • Versements au titre de l'aide du fonds de soutien stratégique : 50'000 <p>Sous-total 2 : 600'000</p>
Total alimentation : 13.7 mios	Total versements : 11.1 mios	
Solde (mise en réserve) : 2.6 mios		

Le montant des prestations annuelles versées aux communes bénéficiaires de la péréquation financière dépend des recettes fiscales nettes des communes contributrices, du montant de l'impôt des frontaliers encaissé par l'Etat et des paramètres appliqués pour l'établissement du calcul de l'indice des ressources. La variation de ces différents éléments engendre des différences parfois importantes d'une année à l'autre entre les montants des prestations versées aux communes bénéficiaires.

La commission du fonds de péréquation financière, composée de huit membres (quatre membres désignés par le Parlement, quatre membres désignés par l'Association jurassienne des communes) donne son préavis sur les propositions que le Délégué aux affaires communales fait à l'intention du Gouvernement concernant les paramètres et les montants de la péréquation financière.

9.2.4. Fonds de soutien stratégique

Un fonds de soutien stratégique (art. 26 et 27 LPF), alimenté par le fonds de péréquation financière, a pour but d'offrir un soutien financier aux communes confrontées à des événements extraordinaires et à effets durables qui compromettent gravement leur équilibre financier et de compenser en faveur des communes fusionnées les éventuelles pertes liées à la péréquation financière pendant deux ans après l'entrée en force de la fusion.

Une aide financière du fonds de soutien stratégique n'est octroyée que si la commune requérante se trouve dans une situation de gêne financière à laquelle elle ne peut remédier par ses propres moyens, soit en augmentant ses recettes, soit en diminuant ses dépenses. L'octroi de l'aide est conditionné à un plan d'action comprenant la prise de mesures d'assainissement de la situation financière, des collaborations intercommunales voire la mise en œuvre d'un projet de fusion.

9.3. Péréquation financière indirecte

La péréquation financière indirecte a pour but d'instaurer une solidarité entre les communes dans les secteurs d'activité où les charges sont partagées entre les communes et l'Etat. Le système a pour principaux objectifs la simplicité et l'unification des procédures de calcul et la mise en commun des efforts des communes et de l'Etat dans les secteurs d'activité qui le justifient.

La répartition des charges entre l'Etat et les communes (art. 30 LPF) concerne les domaines et selon les clés suivantes :

Domaines	Part de l'Etat	Part des communes
Action sociale	72%	28%
Service dentaire scolaire	50%	50%
Assurances sociales	67.5%	32.5%
Enseignement ³⁹	36.5%	63.5%
Mesures en faveur des demandeurs d'emploi	50%	50%

Le critère de répartition entre communes est celui de la **population résidente**.

9.4. Fonds d'aide aux fusions

Le fonds de péréquation financière alimente en outre un fonds d'aide aux fusions à hauteur de 500'000 francs par année (art. 36 LPF). Ce fonds a pour but d'octroyer un subside unique à la commune issue d'une fusion (art. 10 à 13 du décret sur la fusion de communes).

Le subside équivaut, pour chacune des communes qui fusionne, à un montant de 500 francs par habitant pondéré par l'inverse de l'indice des ressources. Lorsque le nombre d'habitants d'une des communes qui fusionne est supérieur à 1000, le subside pour cette commune se calcule sur une population de 1000 habitants.

En cas de fusions successives, les anciennes communes prises en considération pour le calcul d'un premier subside ne le sont plus pour le calcul du ou des subsides complémentaires.

³⁹ Dépenses dites générales selon les articles 152 et 153 de la loi scolaire ; frais d'exploitation et dépenses d'investissement des institutions selon l'article 40 de la loi scolaire.

10. CONCLUSION

L'Etat n'est fort que si les communes le sont également. Il s'agit donc de travailler ensemble, dans le respect du cadre légal et des compétences spécifiques.

Ce guide n'a pas vocation de répondre à toutes les questions relevant de la gestion d'une commune. En revanche, le délégué aux communes et ses représentants demeurent à la disposition des élues et des élus ainsi que des employées et des employés communaux pour trouver des solutions et garantir le bon fonctionnement de nos institutions.

Pour autant, nous n'échapperons pas à une plus vaste réflexion sur la revalorisation du statut d' élu communal, que ce soit par l'élargissement de la base de recrutement en impliquant davantage les jeunes, les femmes ou les personnes retraitées ou en améliorant la conciliation entre activité professionnelle et mandat public.

Afin de pouvoir conserver le système de milice, les tâches opérationnelles et stratégiques devraient également être séparées de façon plus claire. Cela signifie sans doute un renforcement des administrations communales, non pas forcément par la multiplication des postes mais par celle des compétences.

Enfin, le développement d'une culture de la reconnaissance est tout aussi important. En parallèle aux réflexions à mener concernant l'amélioration de la rémunération des élus, il s'agit aussi d'augmenter la valeur attachée à l'engagement bénévole.

Autant de pistes à explorer que nous livrons en même temps que ce guide dont nous espérons sincèrement qu'il atteindra son but, à savoir faciliter le travail des autorités communales.

11. ANNEXES

11.1. Loi sur les communes : structure du contenu

La loi sur les communes est structurée de la façon suivante :

Titre premier : dispositions générales

- A. Champ d'application de la loi (article premier)
- B. Autonomie (art. 2)
- C. Services communaux (art. 3)
- D. Actes législatifs communaux
 - 1. Règlements (art. 4)
 - 2. Dispositions d'exécution (art. 5)
 - 3. Dispositions pénales
 - a) Peines et droit applicable (art. 6)
 - b) Application (art. 7)
- E. Organes (art. 8)
- F. Eligibilité
 - 1. Selon la loi (art. 9)
 - 2. Selon les dispositions communales (art. 10)
- G. Incompatibilités
 - 1. En raison de la fonction (art. 11)
 - 2. En raison de la parenté
 - a) Règlements légaux (art. 12)
 - b) Exceptions (art. 13)
 - c) Dispositions communales dérogatoires (art. 14)
 - 3. Options (art. 15)
 - 4. Procédure (art. 16)
 - 5. Validation (art. 17)
- H. Procédure d'élection (art. 18)
- I. Fonctions obligatoires
 - 1. Principe (art. 19)
 - 2. Motifs d'excuse (art. 20)
 - 3. Procédure applicable (art. 21)
 - 4. Conséquences de l'inobservation du rejet de la demande de dispense (art. 22)
 - 5. Démission après deux ans de fonctions (art. 23)
- J. Promesse solennelle (art. 24)
- K. Obligation de se retirer
 - 1. Motifs (art. 25)
 - 2. Conséquences de la violation de l'obligation (art. 26)
- L. Administration des biens communaux
 - 1. En général (art. 27)
 - 2. Biens à destination déterminée (art. 28)
 - 3. Droits des tiers (art. 29)
 - 4. Comptabilité (art. 30)
 - 5. Mesures en cas de retard (art. 31)
- M. Procès-verbal (art. 32)
- N. Obligations des membres d'autorités et fonctionnaires (art. 33)
- O. Responsabilité disciplinaire
 - 1. Mesures (art. 34)
 - 2. Procédure (art. 35)
- P. Responsabilité civile
 - 1. Champ d'application (art. 36)
 - 2. Responsabilité de la commune à l'égard des tiers (art. 37)

- 3. Responsabilité à l'égard de la commune (art. 38)
 - 4. Fixation de l'indemnité (art. 39)
 - 5. Droit récursoire de la commune (art. 40)
 - 6. Prescription (art. 41)
 - 7. Litiges (art. 42)
 - Q. Haute surveillance de l'Etat
 - 1. Principe (art. 43)
 - 2. Pouvoir d'approbation
 - a) Objets (art. 44)
 - b) Etendue de l'examen (art. 45)
 - c) Préavis (art. 46)
 - d) Décision du Gouvernement (art. 47)
 - 3. Examen des comptes communaux
 - a) Principe (art. 48)
 - b) Etendue de l'examen (art. 49)
 - c) Procédure (art. 50)⁴⁰
 - 5. Participation d'un délégué du Service des communes à des assemblées et séances (art. 52)
 - 6. Mesures en cas d'irrégularités
 - a) Premières mesures et enquête (art. 53)
 - b) Mesures du Gouvernement (art. 54)
 - c) Frais (art. 55)
 - 7. Voies de droit (art. 56)⁴¹
 - Recours à la Cour administrative (art. 61)
 - R. Arbitrage (art. 65)
 - S. Exécution par substitution et peine frappant l'insoumission à une décision de l'autorité (art. 66)
 - T. Archives communales (art. 67)
- Titre deuxième : La commune municipale**
- Chapitre premier : Eléments constitutifs et attributions
- A. Eléments constitutifs
 - 1. Principe (art. 68)
 - 2. Modifications territoriales
 - a) Principe (art. 69)
 - b) Fusion de communes
 - 1. En général (art. 69a)
 - 2. Fusion par décision du Parlement (art. 69b)
 - c) Transfert de biens (art. 70)
 - B. Nom et armoiries (art. 71)
 - C. Attributions (art. 72)
- Chapitre II : Les organes de la commune
- Section 1 : Les ayants droit au vote
- A. Principe : assemblée communale et scrutin (art. 73)
 - B. Affaires intransmissibles (art. 74)
 - C. Autres affaires (art. 75)
 - D. Cas d'urgence (art. 76)
 - E. Date des assemblées et des scrutins (art. 77)
 - F. Convocation
 - 1. Ordinaire (art. 78)
 - 2. D'urgence (art. 79)
 - G. Portée de l'ordre du jour (art. 80)

⁴⁰ L'article 51 a été abrogé par le chapitre I de la loi du 20 octobre 2004 (loi concernant la péréquation financière), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

⁴¹ Les articles 57 à 60 ont été abrogés par le ch. I de la loi du 9 décembre 2015, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2016.

H. Décision (art. 81)

Section 2 : Les autorités communales

I. Dispositions communes

A. Enumération (art. 82)

B. Procédure d'élection ; protection des minorités (art. 83)

C. Position des secrétaires (art. 84)

II. Le conseil général

A. Institution (art. 85)

B. Prescriptions communales (art. 86)

III. Le conseil communal

A. Attributions

1. En général (art. 87)

2. Représentation de la commune (art. 88)

3. Administration financière (art. 89)

4. Police locale (art. 90)

B. Transmission d'affaires (art. 91)

C. Nombre des membres (art. 92)

D. Durée des fonctions (art. 93)

E. Décisions (art. 94)

IV. Les commissions permanentes

A. Institution (art. 95)

B. Prescriptions communales (art. 96)

Section 3 : Les commissions spéciales

A. Institution (art. 97)

B. Pouvoirs (art. 98)

Section 4 : Les employés communaux

A. Prescriptions communales (art. 99)

B. Subordination (art. 100)

Titre troisième : La commune bourgeoise

A. Notion (art. 101)

B. Attributions (art. 102)

C. Utilisation de la fortune (art. 103)

D. Transfert de l'administration à la commune municipale (art. 104)

E. Représentation de bourgeoisies non organisées (art. 105)

F. Dispositions complémentaires (art. 106)

Titre quatrième : La commune mixte

A. Formation (art. 107)

B. Position juridique (art. 108)

C. Fortune

1. Dans les communes mixtes nouvellement créées (art. 109)

2. Dans les communes mixtes existantes (art. 110)

D. Assemblée bourgeoise

1. Composition (art. 111)

2. Compétence (art. 112)

3. Droits de proposition du conseil communal (art. 113)

Titre cinquième : Les sections de communes

A. Notion (art. 114)

B. Attributions (art. 115)

C. Organisation (art. 116)

D. Moyens financiers (art. 117)

E. Position par rapport à la commune générale (art. 118)

F. Formation de nouvelles sections (art. 119)

G. Suppression (art. 120)

Titre sixième : Les groupements de communes

Chapitre premier : Principe et formes

A. Principe (art. 121)

B. Formes du groupement (art. 122)

Chapitre II : Le syndicat de communes

Section 1 : En général

A. Notion (art. 123)

B. Constitution (art. 124)

C. Affiliation ultérieure (art. 125)

D. Position juridique (art. 126)

E. Organisation (art. 127)

F. Moyens financiers (art. 128)

G. Sortie

1. Principe (art. 129)

2. Restrictions (art. 130)

H. Dissolution

1. Conditions (art. 131)

2. Recours (art. 132)

3. Liquidation (art. 133)

I. Syndicats comprenant des communes d'autres cantons (art. 134)

Section 2 : Le syndicat d'agglomération

A. Notion (art. 135)

B. Constitution

1. Introduction de la procédure (art. 135a)

2. Assemblée constitutive (art. 135b)

3. Statuts (art. 135c)

4. Scrutin populaire (art. 135d)

C. Tâches et compétences

1. Tâches légales et statutaires (art. 135e)

2. Compétences (art. 135f)

D. Organes

1. En général (art. 135g)

2. Corps électoral et communes

a) Définition (art. 135h)

b) Initiative (art. 135i)

c) Référendum obligatoire (art. 135j)

d) Référendum facultatif (art. 135k)

e) Majorités requises (art. 135l)

3. Assemblée d'agglomération (art. 135m)

4. Conseil d'agglomération (art. 135n)

Section 3 : Dispositions complémentaires

Dispositions complémentaires (art. 135o)

Titre septième : Dispositions transitoires et finales

A. Décret du Parlement (art. 136)

B. Ordonnances du Gouvernement (art. 137)

Délégué aux affaires communales (art. 137a)

C. Entrée en vigueur (art. 138)

11.2. Règlement d'organisation et d'administration : structure du contenu

Structure du contenu du ROAC type « assemblée communale »

I. Dispositions générales

Territoire et population (art. premier)

Terminologie (art. 2)

Attributions de la commune (art. 3)

II. Dispositions communes

Énumération des organes (art. 4)

Fonctions obligatoires (art. 5)

Diligence et discrétion (art. 6)

Responsabilité disciplinaire (art. 7)

Responsabilité civile (art. 8)

Droit d'initiative (art. 9)

III. Le corps électoral

Votations (art. 10)

IV. L'assemblée communale

Droit de vote (art. 11)

Registre des votants (art. 12)

Époque des assemblées (art. 13)

Mode de convocation (art. 14)

Objets à traiter (art. 15)

Attributions (art. 16)

Nominations (art. 17)

Direction des délibérations, ordre et présentation des objets à traiter (art. 18)

Examen du droit de vote (art. 19)

Délibérations (art. 20)

Clôture de la discussion par décision de l'assemblée (art. 21)

Votation : conditions et procédure (art. 22)

Mode de votation (art. 23)

Majorité déterminante (art. 24)

Mode d'élection (art. 25)

Obligation de se retirer pour les décisions (art. 26)

Procès-verbal (art. 27)

V. Les autorités communales – Dispositions générales

Énumération (art. 28)

Éligibilité (art. 29)

Représentation des minorités (art. 30)

Incompatibilité en raison de la fonction (art. 31)

Incompatibilité en raison de la parenté (art. 32)

Obligation de se retirer (art. 33)

Obligations générales (art. 34)

Secrétaire (art. 35)

VI. Le conseil communal

Composition et durée des mandats (art. 36)

Attributions générales (art. 37)

Attributions particulières (art. 38)

Dépenses imprévues (art. 39)

Séances (art. 40)

Quorum, votations et élections (art. 41)

VII. Le président et le vice-président du conseil communal

Président du conseil communal (art. 42)

Vice-président du conseil communal (art. 43)

VIII. Le président et le vice-président de l'assemblée communale

Président de l'assemblée communale (art. 44)

Vice-président de l'assemblée communale (art. 45)

IX. Les commissions permanentes

Dispositions communes (art. 46)

Énumération (art. 47)

Commission de l'école primaire (art. 48)

Commission de la santé (art. 49)

Commission communale d'estimation (art. 50)

Commission de chômage (art. 51)

X. Commissions spéciales

Nomination, éligibilité, situation juridique (art. 52)

XI. Vérification des comptes (art. 53)

XII. Les employés communaux

Engagement (art. 54)

Secrétaire communal (art. 55)

Caissier communal (art. 56)

Réunion des tâches (art. 57)

Huissier communal (art. 58)

Concierges, cantonniers (art. 59)

Inspecteur des constructions (art. 60)

XIII. Dispositions diverses

Employés (art. 61)

Limite d'âge (art. 62)

XIV. Dispositions pénales et finales

Dispositions pénales (art. 63)

Droit de recours (art. 64)

Entrée en vigueur (art. 65)

11.3. Les communes jurassiennes selon leur type, par district

Type de commune	Delémont	Porrentruy	Franches-Montagnes
Communes municipales (12)	Boécourt Bourrignon Châtillon Delémont Soyhières	Porrentruy	Le Bémont Le Noirmont Les Bois Les Enfers Saint-Brais Soubey
Communes mixtes (39)	Courchapoix Courroux Courrendlin (Courrendlin, Rebeuvelier, Vellerat) Courtételle Develier Ederswiler Haute-Sorne (Glovelier, Bassecourt, Courfaivre, Souce, Undervelier) Mervelier Mettembert Movelier Pleigne Rossemaison Saulcy Val Terbi (Corban, Montsevelier, Vermes, Vicques)	Alle La Baroche (Asuel, Charmoille, Fregiécourt, Miécourt, Pleujouse) Basse-Allaine (Buix, Courtemaiche, Montignez) Beurnevésin Boncourt Bonfol Bure Clos du Doubs (Epauvillers, Epiquerez, Montenol, Montmelon, Ocourt, Saint-Ursanne, Seleute) Coeuve Cornol Courchavon Courgenay Courtedoux Dampfreux-Lugnez Fahy Fontenais (Fontenais, Bressaucourt) Grandfontaine Haute-Ajoie (Chevenez, Damvant, Réclère, Roche-d'Or, Rocourt) Vendlincourt	Les Breuleux (Les Breuleux, La Chau-des-Breuleux) Les Genevez Lajoux Montfaucon (Montfaucon, Montfaverger) Muriaux (Muriaux, Le Peuchapatte) Saignelégier (Goumois, Les Pommerats, Saignelégier)
Sections de commune (2)			Saint-Brais: -première section -deuxième section
Communes bourgeoises (12)	Boécourt-Séprais Bourrignon Châtillon Corban Courrendlin Delémont Les Riedes-Dessus (Soyhières) Montavon (Boécourt) Sceut (Haute-Sorne) Soyhières Undervelier (Haute-Sorne)	Porrentruy	
Communauté d'usagers⁴²			Les Bois: deuxième section et sous-section Le Cerneux-Godat

⁴² Communauté d'usagers au sens de l'article premier, alinéa 2, LCom.

11.4. Procédure d'adoption ou de modification d'un règlement communal

Au même titre que les lois, les décrets et les ordonnances, les règlements communaux doivent faire l'objet d'adaptations régulières en fonction de l'évolution du droit supérieur.

<p>1. Elaboration du projet</p>	<p>La première étape de l'adoption et de la modification d'un règlement est interne à la commune. Elle s'effectue en principe au sein d'une commission communale ou d'un groupe de travail spécifique, sur la base d'un règlement type remis par le Délégué aux affaires communales.</p>
<p>2. Examen préalable</p>	<p>Une fois le règlement finalisé par cette instance consultative, la commune soumet le projet de règlement pour examen préalable au Délégué aux affaires communales qui établit un rapport, ce dernier ne liant pas quant à l'approbation (art. 3 DCom).</p> <p>A moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, le Délégué aux affaires communales se borne à examiner si le règlement qui lui est soumis est conforme à la loi et si ses dispositions ne sont pas contraires les unes par rapport aux autres.</p> <p>Concernant les décisions à caractère financier, il examine si elles sont légales et supportables pour la commune.</p>
<p>3. Adoption</p>	<p>Les règlements sont adoptés par les ayants droit au vote lors d'une assemblée communale, d'une assemblée d'un syndicat de communes ou d'un scrutin.</p>
<p>4. Dépôt public</p>	<p>Les règlements font l'objet d'un dépôt public durant vingt jours avant et vingt jours après le scrutin ou la réunion de l'assemblée appelée à en délibérer et à se prononcer à leur sujet.</p> <p>Quant aux règlements arrêtés par le conseil général, le conseil communal ou une autre autorité d'un syndicat de communes, ils sont déposés publiquement durant vingt jours après la publication de leur adoption.</p> <p>Dans les cas d'urgence, le conseil communal peut réduire à dix jours le dépôt précédant la décision.</p> <p>Le règlement est déposé publiquement au secrétariat communal ou dans un autre lieu approprié désigné par le conseil communal. Les règlements des syndicats de communes sont déposés dans toutes les communes membres.</p> <p>Le dépôt est publié dans le Journal officiel. La publication énonce le lieu et la durée du dépôt, les délais d'opposition et de recours ainsi que les services auprès desquels ces moyens de droit doivent être adressés.</p>
<p>5. Information de l'assemblée communale</p>	<p>Le conseil communal informe l'assemblée communale de la teneur essentielle des oppositions qui ont été formées à l'encontre d'un règlement. L'assemblée est également informée des objections touchant à des intérêts communaux mais devant être tranchées par des tribunaux en cas de litige.</p> <p>Enfin, l'organe compétent de la commune est informé des conséquences financières prévisibles découlant pour la commune de l'adoption d'un règlement.</p>

11.5. Incompatibilités en raison de la parenté

Les personnes apparentées selon les trois catégories ci-dessous ne peuvent pas faire partie ensemble d'une autorité communale :

A) les parents du sang et les alliées en ligne directe ;
B) les frères ou sœurs, germains (de mêmes père et mère), utérins (qui a la même mère mais pas le même père) ou consanguins (qui a le même père mais pas la même mère) ;
C) les époux, les partenaires enregistrés, les alliées en ligne collatérale au 2 ^e degré, ainsi que les conjoints ou les partenaires enregistrés de frères ou sœurs.

		1 ^{er} degré	2 ^e degré	3 ^e degré	4 ^e degré
Parenté de X	en ligne directe	-père et mère -enfants	-grands-parents -petits-enfants	-arrière- grands-parents -arrière-petits- enfants	-arrière- arrière-grands parents -arrière- arrière-petits- enfants
	en ligne collatérale		-frères et sœurs -demi-frères et demi-sœurs	-oncles et tantes -neveux et nièces	-grands-oncles et grandes- tantes -cousins et cousines
Alliance de X (parenté du conjoint)	en ligne directe	-beaux-parents -enfants d'un 1 ^{er} mariage du conjoint (fillâtres) et leurs enfants, etc.	-grands-parents -petits enfants	-arrière- grands-parents -arrière-petits- enfants	-arrière- arrière-grands- parents -arrière- arrière-petits- enfants
	en ligne collatérale	-	-frères et sœurs -demi-frères et demi-sœurs	-oncles et tantes -neveux et nièces	-grands-oncles et grandes- tantes -cousins et cousines
Autres		-conjoint, ex-conjoint de X -conjoints de frères ou de sœurs du conjoint ou de l'ex-conjoint de X			

11.6. Administration financière des communes, compte de résultats

En application des recommandations N° 3 et 4 du MCH2, le compte de résultats doit s'effectuer selon la présentation échelonnée ci-dessous.

Charges d'exploitation		Revenus d'exploitation	
30	Charges de personnel	40	Revenus fiscaux
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	41	Patentes et concessions
		42	Taxes
33	Amortissements du patrimoine administratif	43	Revenus divers
35	Attributions aux fonds et financements spéciaux	45	Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux
36	Charges de transferts	46	Revenus de transferts
37	Subventions redistribuées	47	Subventions à redistribuer
Résultat d'exploitation [REX]			
34	Charges financières	44	Revenus financiers
Résultat financier [RFI]			
Résultat opérationnel [ROP=REX+RFI]			
38	Charges extraordinaires	48	Revenus extraordinaires
Résultat extraordinaire [REO]			
Résultat total du compte de résultats [=ROP+REO]			

Le premier niveau du compte de résultats présente le résultat opérationnel et le second niveau le résultat extraordinaire. Le résultat total du compte modifie l'excédent ou le découvert au bilan.