

100.2015.66

CHA/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 15 janvier 2016

Droit administratif

B. Rolli, président
B. Arn De Rosa et M. Moeckli, juges
A. de Chambrier, greffier

1. **A.** _____
recourants 1
2. **B.** _____
recourants 2
3. **C.** _____
recourants 3
4. **D.** _____
recourants 4
pour adresse: **B.** _____

contre

Commune E. _____
agissant par son Conseil municipal
intimée
et

Préfecture du Jura bernois
Rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

relatif à une décision de cette dernière du 29 janvier 2015
(assemblée municipale du 18 décembre 2013)



En fait:

A.

Du 23 octobre au 21 novembre 2013, la commune E. _____ (ci-après: la commune) a mis à l'enquête publique un projet de révision du plan de quartier "Centre F. _____", avec modification du plan de zone de protection (PZP) et constatation de la nature forestière. Le dépôt public dudit projet a été publié dans la Feuille officielle du Jura bernois (FOJB) du 23 octobre 2013, ainsi que dans la Feuille officielle d'avis du district de Courtelary (FOADC) du 25 octobre 2013. Des oppositions ont été formées contre ce projet, notamment par A. _____, B. _____, C. _____ et D. _____. En dépit des pourparlers de conciliation qui se sont tenus les 25 novembre et 5 décembre 2013 et des modifications du projet qui s'en sont suivies, ces derniers ont maintenu, respectivement renouvelé, leurs oppositions. Une séance d'information organisée par la commune s'est tenue le 28 novembre 2013. Le conseil communal n'a pas donné de suite favorable à la requête du 13 décembre 2013 de report du vote formulée par les opposants. Lors de l'assemblée municipale ordinaire du 18 décembre 2013, le corps électoral a rejeté une requête de report identique et a approuvé la révision du plan de quartier en cause par 96 voix contre 21 et 8 abstentions.

B.

Le 27 décembre 2013, les personnes susnommées et 3 autres opposants ont recouru auprès de la préfecture du Jura bernois (ci-après: la préfecture) contre le vote de l'assemblée municipale du 18 décembre 2013 concernant la révision du plan de quartier en question, en concluant implicitement à son annulation. Par décision du 29 janvier 2015, la préfecture a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité et transmis d'office la cause à l'office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), en tant qu'objet de sa compétence, pour ce qui concerne les griefs se rapportant exclusivement à la procédure d'opposition au projet de plan de quartier et non directement aux droits politiques.

C.

Entre-temps, le 29 janvier 2014, A._____, B._____, ainsi que D._____ ont recouru auprès de la préfecture contre les procès-verbaux des séances des 28 novembre et 18 décembre 2013, en requérant que ce premier procès-verbal soit intégré au dossier officiel. Le 12 février 2014, le recours, dans la mesure où il concernait le procès-verbal du 18 décembre 2013 précité, a été transmis par la préfecture au conseil municipal comme objet de sa compétence.

D.

Par acte du 27 février 2015 (posté le lendemain), A._____, B._____, C._____, ainsi que D._____ ont interjeté recours contre la décision de la préfecture du 29 janvier 2015 auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA), en concluant à son annulation, ainsi qu'à l'annulation de la décision d'approbation de l'assemblée municipale du 18 décembre 2013.

Dans son préavis du 26 mars 2014 la préfecture a conclu au rejet du recours. La commune en a fait de même dans son mémoire de réponse du 4 mai 2015, tout en ajoutant que le rejet devait être prononcé dans la mesure où le recours était recevable. Les recourants ont répliqué le 22 juin 2015. Le 1^{er} juillet 2015, la préfecture a produit un second préavis. A cette occasion, sur demande du Juge instructeur, elle a informé le Tribunal sur une procédure de dénonciation, invoquée par les recourants à l'appui de leur réplique. Tout en joignant à son écrit le dossier de cette affaire, la préfecture a précisé que cette procédure était dirigée contre le maire de la commune. La commune a dupliqué le 15 juillet 2015. Par ordonnance du 21 août 2015, après avoir constaté que l'édition du dossier de la procédure de dénonciation n'était ni utile ni nécessaire à la présente affaire, le Juge instructeur l'a écarté du dossier de la cause et restitué à la préfecture. Les recourants ont pris position le 9 septembre 2015. Les autres participants à la procédure n'ont pas présenté d'observations supplémentaires et se sont vu notifier la prise de position précitée du 9 septembre 2015 pour information. Le 12 octobre 2015, sur demande du Juge instructeur, la

commune a remis au Tribunal un exemplaire de son règlement d'organisation en vigueur en 2013.

En droit:

1.

1.1 Le TA se prononce en dernière instance cantonale sur les recours en matière de votations et d'élections communales (art. 74 al. 2 let. c de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]) et est ainsi compétent pour connaître du présent litige.

1.2 L'objet de la contestation porte sur l'annulation de la votation de l'assemblée municipale du 18 décembre 2013 relative à la révision d'un plan de quartier. L'adoption d'un tel projet par l'assemblée municipale revêt deux aspects, le premier en relation avec les droits politiques des citoyens et le second en rapport avec les dispositions de la législation sur les constructions relatives à l'édition ou la modification d'un plan de quartier (art. 58 ss de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]). Le TA a jugé qu'il n'y avait pas attraction de compétence en faveur de l'autorité d'approbation des plans, en l'occurrence l'OACOT, pour connaître également des recours en matière de votations si celles-ci concernaient des plans (JAB 2012 p. 168 c. 2; contrairement aux vœux de ZAUGG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, Band II, 2010, art. 60 n. 4). A l'inverse, comme l'a retenu à juste titre la préfecture, il n'y a pas non plus lieu, dans la présente procédure, de se prononcer sur la conformité dudit projet à la législation sur les constructions, ni sur le respect des règles de procédure prévues par cette dernière. Dans la mesure où le recours des intéressés comporte des conclusions allant dans ce sens, il est irrecevable.

1.3 Selon les art. 65b et 79b LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif en matière d'élections et de votations communales quiconque remplit les conditions énoncées aux art. 65 et 79 (let. a) ou jouit du droit de vote dans la commune (let. b). Les recourants 1, 2 et 4 ont le droit de vote dans la commune E._____ et ont donc d'emblée qualité pour recourir. La commune fait en revanche valoir que les recourants 3 n'auraient pas qualité pour recourir faute d'être domiciliés sur son territoire et d'y exercer leurs droits politiques (mémoire de réponse p. 2 et 3). Dans la décision querellée, la préfecture a reconnu une telle qualité à ces derniers en se fondant sur la let. a de l'art. 65b renvoyant à l'art. 65 LPJA, du fait qu'ils étaient touchés plus que quiconque par l'acte attaqué et qu'ils avaient un intérêt direct, pratique et actuel à son annulation. Il est vrai que cette solution paraît ressortir de la lettre de ces dispositions. Cela signifierait ainsi que des personnes ne disposant pas du droit de vote dans la commune seraient également en droit de soulever des griefs liés aux droits politiques (dans ce sens, jugement du Juge unique du TA du 12 avril 2011 2010/443; voir également MARKUS MÜLLER, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2011, p. 271). On peut toutefois se poser la question de savoir si tel est véritable le sens à donner à ces dispositions. Le recours prévu aux art. 60 al. 1 let. b ch. 2 et 74 al. 2 let. b LPJA remplit la fonction du recours "en matière de droit de vote" ("Stimmrechtsbeschwerde"), par lequel la violation des droits politiques des citoyens et des citoyennes peut être invoquée (JAB 2012 p. 378 c. 2.1). Les jugements rendus dans ce domaine sont en outre susceptibles de recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral ([TF] art. 82 let. c de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF, RSB 173.110]; STEPHAN NEUHAUS, *Zur Abgrenzung der Gemeinde- von der Verwaltungsbeschwerde in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten*, JAB 1993 p. 503 ss, 505). Dans la mesure où ce recours au TF n'est ouvert qu'aux citoyens et citoyennes disposant du droit de vote (art. 89 al. 3 LTF), la reconnaissance en droit bernois de la qualité pour recourir à des personnes ne disposant pas de celui-ci n'est, indépendamment du texte des art. 65b et 79b LPJA, pas d'emblée évidente, s'agissant en tous les cas des griefs liés aux droits politiques. Par ailleurs et en tout état de cause, on pourrait également se demander si, dans de telles circonstances (recours de personnes ne disposant pas du droit de vote mais pouvant justifier d'un

intérêt digne de protection), les griefs portant sur les droits politiques (pour autant qu'ils puissent être invoqués par ces personnes) ne devraient pas être invoqués en matière de planification dans la procédure prévue par les art. 60 ss LC, soit devant l'OACOT et non devant le préfet. Dans la mesure où les recourants 3 peuvent faire valoir leurs intérêts dans la procédure de droit des constructions, on peut en effet se demander si, faute d'être citoyens, ils ont véritablement et au surplus un intérêt digne de protection, en particulier direct, à recourir dans une procédure liée aux droits politiques (sur la notion d'intérêt direct, voir ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. II, 1984, p. 899 et références). On relèvera à cet égard que le projet de révision de la LC qui sera soumis au Grand Conseil en janvier et juin 2016 prévoit expressément que l'OACOT statue, en lieu et place des préfectures, sur les recours en matière de droit de vote dans le domaine du droit des constructions (projet de nouvel al. 2 de l'art. 61 LC). Dans la mesure où les autres recourants ont à l'évidence qualité pour recourir dans la présente procédure et au vu de l'issue du litige, la question de la qualité pour recourir des recourants 3 peut toutefois rester indécise.

1.4 Lorsque les recourants concluent à l'annulation de la décision de l'assemblée communale du 18 décembre 2013, ils méconnaissent l'effet dévolutif du recours interjeté auprès de la préfecture, qui implique que la décision sur recours du 29 janvier 2015 a remplacé la première décision précitée du 18 décembre 2013 (JAB 2010 p. 411 c. 1.4; ATF 136 II 101 c. 1.2; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 60 n. 7). Une telle conclusion est, en soi, irrecevable.

1.5 La décision attaquée porte, entre autres, sur le recours interjeté contre différents actes préparatoires prétendument viciés qui devaient être directement attaqués dans les 10 jours (voir c. 2.2 ci-dessous). Selon l'art. 81 al. 2 let. b LPJA, le recours au TA contre une décision sur recours concernant des actes préparatoires en matière de votations communales doit en principe être interjeté dans le même délai. On pourrait certes se poser la question de savoir si le délai de 10 jours s'applique également lorsque la préfecture a, comme en l'espèce, statué après le scrutin concerné. Dans un tel cas, l'intérêt pratique d'un délai de 10 jours

n'apparaît pas (ou plus) de manière évidente et les exigences résultant de la bonne foi (nécessité de contester sans délai) ne semblent pas (ou plus) l'imposer. Par ailleurs, il faut relever que la décision sur recours contestée indiquait elle-même un délai de recours de 30 jours s'agissant également des actes préparatoires. Se poserait ainsi la question de la protection de la bonne foi des recourants (ATF 135 III 489 c. 4.4, 134 I 199 c. 1.3.1). Toutes ces questions peuvent toutefois rester indécises, dans la mesure où le recours contre les actes en cause est infondé (voir c. 4.1 ci-dessous). On précisera toutefois que si le délai de recours de 10 jours contre des actes préparatoires arrivait à échéance après le vote de l'assemblée communale du 18 décembre 2013, ils pouvaient être attaqués en même temps que ce dernier acte, soit dans un délai de 30 jours (art. 67a al. 2 et 3 LPJA; voir c. 2.2 ci-dessous). Le recours du 27 février 2015, dans la mesure où il porte sur des actes préparatoires notifiés ou publiés après le 8 décembre 2013, a donc en tout cas été interjeté en temps utile (art. 67a al. 3 in fine LPJA).

1.6 Sous réserve de ce qui précède (voir c. 1.2 à 1.5 ci-dessus), le recours, interjeté dans les formes minimales prescrites (art. 32 et 81 LPJA), est recevable.

1.7 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

2.

2.1 Dans la décision attaquée, la préfecture a déclaré irrecevable, car tardif, le recours interjeté contre des actes prétendument viciés, à savoir l'article de presse paru le 18 avril 2012, le contenu de la convocation à la séance d'information du 28 novembre 2013 publiée dans la FOADC du 1^{er} novembre 2013, le déroulement de ladite séance, ainsi que l'absence d'une seconde publication officielle de l'avis de dépôt public du projet en cause. La préfecture a également jugé irrecevable le recours des

recourants 1, 2 et 4 dirigé contre le déroulement de l'assemblée communale du 18 décembre 2015 (c. 1.3 et 1.5).

2.2 En matière de votation et d'élection communales, sont attaquables non seulement les décisions, mais également tous les autres actes en lien avec la préparation, comme les informations données en vue d'une votation, l'exécution et les résultats des scrutins (art. 60 al. 1 let. b ch. 2 et 74 al. 2 let. c LPJA; UELI FRIEDERICH, *Gemeinderecht*, dans Müller/Feller, *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2013, n° 250 p. 243; MARKUS MÜLLER, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2011, p. 145; M. MÜLLER, dans *Kommentar zum Gemeindegesetz*, art. 93 n° 7 et 8). La notion d'acte préparatoire ne doit pas être comprise au sens étroit. Toutes les irrégularités qui sont déjà reconnaissables avant la date de la votation peuvent (et doivent) être relevées avant même cette dernière. Cela concerne en particulier les griefs dirigés contre le mode de votation ou d'élection, contre le matériel de vote, contre les informations données en vue d'une prochaine votation, y compris le message explicatif ou contre une propagande des autorités (CHRISTOPHE HILLER, *Die Stimmrechtsbeschwerde*, 1990, p. 325 à 327; U. FRIEDERICH, op. cit., n° 250 p. 243). En matière de votations communales, le délai pour attaquer les actes préparatoires est de 10 jours (art. 67a al. 2 LPJA). Lorsqu'un acte en relation avec la préparation d'un vote est contesté et que le délai de recours de 10 jours n'échoit pas après le jour de la décision, le recours doit être formé contre l'acte préparatoire. Le délai de recours commence à courir le jour qui suit la notification ou la publication de l'acte préparatoire attaqué (art. 67a al. 3 LPJA). L'ouverture d'un recours séparé contre les actes préparatoires a pour objectif de permettre la réparation immédiate, avant le scrutin, d'éventuelles irrégularités dont la procédure préparatoire serait entachée et de prévenir ainsi la répétition d'un vote qui, d'emblée, apparaît vicié (ATF 140 I 338 c. 4.4, 121 I 1 c. 3b; TF 1C_105/2015 du 2 mars 2015 c. 4). Selon la jurisprudence, un citoyen perd en principe le droit de contester le résultat d'une votation s'il néglige d'attaquer immédiatement, par une réclamation ou par un recours, les irrégularités qui se sont produites pendant la préparation de la votation, alors qu'une telle contestation était exigible de sa part au vu des circonstances (ATF 118 la 271 c. 1d, 114 la 42 c. 4, 99 la 638 c. 5a; TF 1C_105/2015 précité c. 4). Il

serait par ailleurs contraire au principe de la bonne foi d'accepter d'abord sans discussion une irrégularité, pour ne s'en plaindre que par la suite au cas où le résultat de la votation ne conviendrait pas (ATF 118 la 271 c. 1d, TF 1C_217/2008 du 3 décembre 2008 c. 1.2, chacun avec références). Le TF a jugé que des délais courts en matière de votations et élections se justifiaient, d'une part, par l'intérêt public à ce que les irrégularités éventuellement constatées puissent être corrigées avant la votation ou l'élection en cause et que celle-ci n'ait pas à être répétée et, d'autre part, par la nécessité de réserver à l'autorité suffisamment de temps pour instruire et trancher le recours (ATF 121 I 1 c. 3b; TF 1C_138/2015 du 25 mars 2015 c. 3, 1C_351/2013 du 31 mai 2013 c. 4). L'irrecevabilité qui sanctionne le non-respect d'un délai de recours n'est pas constitutive d'un formalisme excessif prohibé par l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (ATF 125 V 65 c. 1; TF 1C_138/2015 précité c. 3, 1C_310/2010 du 6 décembre 2010 c. 5.2).

2.3 En l'occurrence, l'autorité précédente était tout d'abord fondée à déclarer irrecevable le recours interjeté le 27 décembre 2013 contre l'article de presse du 18 avril 2012, le délai de recours de 10 jours, qui a commencé à courir le lendemain de la publication, étant échu au 30 avril 2012 (art. 41 al. 2 et 67a al. 3 phr. 2 LPJA). Le même constat s'impose ensuite pour les prétendus vices affectant l'avis de la tenue de la séance d'information du 28 novembre 2013, publié le 1^{er} novembre 2013 (délai de recours échu le 11 novembre 2013), ainsi que le déroulement de ladite séance (délai échu au 9 décembre 2013). Les arguments des recourants voulant qu'ils n'auraient pu identifier certains problèmes qu'après coup et qu'ils devraient être protégés dans leur bonne foi parce qu'ils ne seraient pas juristes et qu'ils auraient procédé en grande partie sans avocat, ne sauraient leur venir en aide, pas plus que le fait d'avoir eu l'espoir de trouver une solution négociée ou d'avoir pensé que le déroulement de la séance du 28 novembre 2013 ne pouvait être attaqué qu'après la consultation de son procès-verbal. En effet, le délai de 10 jours pour recourir contre un acte préparatoire est un délai légal, qui ne peut être

prolongé (art. 43 al. 1 LPJA) et nul ne peut tirer avantage de sa propre méconnaissance du droit (ATF 136 V 331 c. 4.2.3.1). L'ignorance de la loi ne saurait par ailleurs constituer un motif de restitution de délai (art. 43 al. 2 LPJA; concernant les motifs d'une telle restitution voir MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., ad art. 43 n. 9). La volonté affichée par les recourants de trouver des solutions constructives est certes louable. Toutefois, cela ne les dispensait pas de contester dans les délais chaque acte préparatoire en cause. En particulier, il leur appartenait d'invoquer immédiatement les griefs concernant la séance du 28 novembre 2013 qui n'étaient pas directement liés à la tenue du procès-verbal. Le recourant 1 se devait à tout le moins de réagir après avoir appris que le nouvel entretien annoncé dans la séance de conciliation du 25 novembre 2013 n'aurait finalement pas lieu. La bonne foi commandait que les recourants se renseignent sans retard sur les voies de droit et délais pour se plaindre de ce qu'ils considéraient comme des violations de leurs droits politiques. Le recours doit donc être rejeté sur ce point.

2.4 Concernant le déroulement de l'assemblée du 18 décembre 2013, les intéressés mettent en avant dans leur recours essentiellement un défaut d'information, voire des déclarations mensongères du conseil communal. Or, ni le recourant 1, ni la recourante 2 n'ont invoqué de tels griefs dans leurs interventions respectives devant l'assemblée communale. Ils ont évoqué la démesure du projet, l'atteinte au paysage et l'imprécision du plan de quartier sur certains points. A ce titre, il est en l'espèce sans pertinence de savoir s'ils ont pris la parole au nom des autres recourants ou non, la première hypothèse étant au demeurant vraisemblable. Lors de l'assemblée, ils n'ont pas fait valoir de griefs précis et concrets contre le conseil communal permettant d'étayer la partialité de ce dernier, des mensonges ou la volonté de tromper le peuple. En particulier, ils n'y ont pas relevé l'existence d'informations mensongères concernant la problématique de la zone à bâtir. L'avocat de la recourante 2 avait pourtant déjà mentionné cet éventuel problème lors de la séance du 28 novembre 2013 (voir procès-verbal de ladite séance; dossier [dos.] commune 7) et les intéressés ont eu la possibilité de vérifier les réponses données par le bureau d'ingénieur à cette occasion. On s'étonne donc qu'ils ne soient pas intervenus à l'assemblée sur ce point, d'autant plus que, lors de cette

dernière, le bureau d'ingénieur a mentionné la question de l'extension de la zone à bâtir, en lien avec l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700; RO 2014 899; FF 2010 959; voir avant dernière diapositive de la présentation powerpoint). Dans ces circonstances, il était ainsi exigible des recourants 1, 2 et 4 qu'ils fassent valoir leurs griefs sans tarder au cours de l'assemblée, dans la mesure où il s'agissait de vices de procédure (art. 49a de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes [LCo, RSB 170.11], correspondant à l'ancien art. 98 LCo, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 [ROB 08-109], et art. 28 de l'ancien règlement communal du 11 décembre 2003 [aRO], en vigueur au moment des faits déterminants; M. MÜLLER, dans *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, 1999, art. 98 n. 3 et 5). La demande de report du vote pouvait servir à trouver une solution alternative, mais pas à obtenir plus de temps pour formuler des griefs contre des éléments qui étaient directement contestables à l'assemblée. Au vu de ce qui précède, la préfecture n'a pas non plus violé le droit en déclarant irrecevable le recours des recourants 1, 2 et 4 sur ce point. En revanche, et comme le relève la préfecture, on ne peut pas reprocher aux recourants 3 de ne pas s'être manifestés à l'occasion de l'assemblée du 18 décembre 2013, puisque n'étant pas citoyens de la commune, ils ne pouvaient pas y participer (art. 49a al. 2 LCo; voir également c. 1.3 ci-dessus).

3.

3.1 Les recourants font valoir que les électeurs n'ont pas pu prendre connaissance d'un dossier complet avant la tenue de l'assemblée, puisque le plan a été déposé et l'assemblée convoquée avant les pourparlers de conciliation et les modifications du projet qui en ont suivi. Ils estiment que les délais légaux permettant aux membres d'une assemblée communale de prendre connaissance du dossier et ainsi de pouvoir se forger leur propre opinion n'ont pas été respectés. Selon eux, le report du vote successivement refusé par le Conseil municipal, puis par l'assemblée, aurait permis de remédier aux carences précitées.

3.2 En l'occurrence, aussi bien le dépôt public du projet, que la convocation à l'assemblée communale sont des actes préparatoires qui devaient être attaqués dans un délai de 10 jours (voir c. 2.2 ci-dessus). La publication de mise à l'enquête publique du 23 octobre 2013 informait les recourants que des pourparlers de conciliation allaient avoir lieu le 25 novembre 2013. Par conséquent, dès la publication de la convocation à l'assemblée communale du 18 décembre 2013 dans la FOADC du 15 novembre 2013, les recourants savaient que le résultat des pourparlers de conciliation et éventuellement le projet modifié qui en résulterait ne pourrait pas être communiqué, respectivement déposé, 30 jours avant l'assemblée communale du 18 décembre 2013 (concernant ledit délai, et dans la mesure où il s'applique dans le cas d'espèce, voir l'art. 9 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 16 décembre 1998 sur les communes [OCo, RSB 170.111], l'art. 25 aRO et l'art. 54 al. 1 LCo, disposition se rapportant au dépôt public des règlements). Le délai de recours contre lesdits actes partait donc au lendemain de la publication du 15 novembre 2013 et était échu au 25 novembre 2013 (voir c. 2.2 ci-dessus). Même en admettant que les recourants ont fait valoir les griefs en cause dans leur recours à la préfecture du 27 décembre 2013 (ch. 9 p. 4), voire déjà le 13 décembre 2013, lorsqu'ils ont requis le report de l'assemblée – ce qui pourrait être interprété comme un recours adressé à la mauvaise autorité –, leur contestation était tardive. Il est par ailleurs souligné qu'en droit des constructions, la modification d'un plan suite à des pourparlers d'opposition ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle publication, mais doit être notifiée aux intéressés (art. 60 al. 3 et 60a al. 3 LC), le but étant de ne pas ralentir de façon trop importante le processus décisionnel démocratique (ZAUGG/LUDWIG, op. cit., art. 60 n. 7). Il est enfin rappelé que la présente procédure ne se rapporte qu'à la question des droits politiques et que les griefs relatifs au droit des constructions, notamment concernant le respect des règles relatives au droit d'opposition en cas de modification de plan, devront être traités par l'OACOT dans une procédure distincte.

4.

4.1 Indépendamment de leur caractère tardif, les griefs soulevés par les intéressés sont pour l'essentiel non déterminants, voire infondés pour la présente procédure. La législation sur les droits politiques n'impose pas de double publication (qui a d'ailleurs eu lieu en l'espèce), la formulation, certes peu heureuse, de la convocation du 1^{er} novembre 2013 à l'assemblée ordinaire, n'était pas propre à entraver le libre arbitre du corps électoral et le maire, qui n'est pas tenu à un devoir de neutralité, mais d'objectivité, pouvait exprimer son avis sur le projet sans que cela n'influence les électeurs de façon inadmissible (ATF 138 I 61 c. 6.2 et références). Si un certain nombre d'éléments, comme les délais très courts de convocation aux séances de conciliation du 25 novembre 2013 ou pour prendre position sur les modifications apportées au projet ou encore l'abandon d'un nouvel entretien avec les recourants 1 et la qualification des recourants de "Nimbys", sont potentiellement discutables, ils ne justifient pas l'annulation du vote en question, en particulier au vu de l'écart important des voix (voir c. 5 ci-dessous). En outre, le fait que l'autorité précédente n'ait pas mis en avant la volonté des recourants de trouver un compromis ou souligné le fait, qui peut être reconnu, qu'ils ont agi également dans l'intérêt public, est dans le cas présent sans pertinence.

4.2 Concernant le dépôt d'un dossier complet avant la tenue de l'assemblée (voir c. 3.1 ci-dessus), il convient encore d'ajouter que lors de la séance du 28 novembre 2013, des corrections du projet ont été exposées aux citoyens, qui ont été avertis qu'en raison des séances de conciliation encore à venir, les plans pourraient encore être modifiés jusqu'à l'assemblée du 18 décembre 2013 (voir procès-verbal de ladite séance; dos. commune 7). Lors de cette dernière, ils ont été informés des corrections effectuées (voir la présentation powerpoint du 18 décembre 2013; dos. commune 9) et ils ont eu la possibilité de poser des questions complémentaires. Les recourants 1, 2 et 4, qui avaient déjà pu prendre connaissance des modifications en cause avant la tenue de ladite assemblée (voir les courriers du 11 décembre 2013 qui leur ont été directement adressés par la commune; dos. commune 5), ne sont d'ailleurs pas intervenus sur ce point. Au vu de ces éléments, l'autorité précédente a,

à raison, estimé que le corps électoral avait été dûment informé des modifications en question.

4.3 Par ailleurs, la présentation du projet par le bureau d'ingénieur lors de la séance du 28 novembre 2013 ne permet pas non plus de conclure à un manque d'information objective de la part du conseil communal. Cette séance s'est faite à l'initiative de ce dernier, sans obligation légale, et avait comme objectif de présenter le projet à la population, la présentation ne pouvant être exhaustive. Cette dernière comprenait les éléments principaux et a pu servir de base à la discussion qui en a suivi. Elle faisait état des oppositions formulées contre le projet et les opposants ont eu la possibilité de compléter les informations données par le bureau d'ingénieur et de faire valoir de nouveaux arguments. A ce titre, l'avocat de la recourante 2 a d'ailleurs pu relever la problématique de l'augmentation de la zone à bâtir. La séance en question a donc permis au corps électoral de se faire une première idée du projet, puisque les griefs à son encontre ont aussi pu y être exposés.

4.4

4.4.1 Enfin, concernant le déroulement de l'assemblée du 18 décembre 2013, les recourants, comme déjà mentionné, allèguent un manque d'objectivité dans la présentation effectuée par le bureau d'ingénieur, qu'ils ont estimée lacunaire. A ce titre, ils invoquent l'absence de communication de certains points négatifs relevés par le canton, comme le manque de plan financier, mais aussi la non-communication de leurs propositions alternatives, de la démesure du projet et le défaut d'information concernant la constatation de la nature forestière. Ils font également valoir que le conseil communal a donné des renseignements mensongers sur la question de l'influence du projet sur la capacité de développement de la commune, en ajoutant que de telles informations étaient de nature à inverser le vote. Par ailleurs, ils précisent que le bureau d'ingénieur les a discrédités et rendus impopulaires, en laissant entendre qu'ils agissaient par égoïsme. Selon eux, les lacunes dans l'information étaient impossibles à corriger avant le vote.

4.4.2 En l'occurrence, la présentation powerpoint faite à l'assemblée du 18 décembre 2013 par le bureau d'ingénieur mentionne les réserves émises dans les co-rapports et elle aborde la question des coûts, à tout le moins pour ce qui concerne l'évacuation des eaux, l'alimentation en eau, l'alimentation électrique et l'organisation du trafic. Elle comprend une synthèse des motifs des oppositions, dont notamment l'absence de business plan et d'indication des coûts pour la collectivité, sans toutefois les citer tous, ainsi que les corrections qui ont été apportées suite à ces oppositions. La constatation de la nature forestière est en outre indiquée dans le titre du projet et répétée dans le titre de chaque diapositive de la présentation powerpoint. Elle figure encore de façon plus visible sur la diapositive consacrée au PZP. En outre, le bureau d'ingénieur n'a pas éludé la question de l'aménagement du territoire (voir l'avant dernière diapositive de la présentation). Sur ce point, il ne nie pas que le projet implique une extension de la zone à bâtir, ni que des modifications de la LAT allaient entrer en vigueur et qu'il serait préférable que le projet soit approuvé par l'OACOT avant celles-ci. Ce dernier élément explique d'ailleurs l'accélération de la procédure menée par le conseil communal, qui sur ce point a joué la transparence (voir diapositive susmentionnée et procès-verbal de conciliation du 25 novembre 2013 avec les recourants 1; dos. commune 6). Les recourants reconnaissent que la présentation du projet faite à cette occasion par le bureau d'ingénieur était plus complète que celle de la séance du 28 novembre 2013 et que le maire y avait adopté une position neutre. Devant l'assemblée, les intéressés auraient pu faire valoir leur point de vue et ont eu l'occasion de compléter ou de contester les informations données par le bureau d'ingénieur au cours de celle-ci. Ils ont d'ailleurs souligné les trois principales raisons de leur opposition, à savoir la démesure du projet, l'atteinte au paysage et le règlement trop flou (voir les discours du recourant 1 et de la recourante 2; dos. préfecture p. 3 à 6). Ils n'allèguent pas avoir été empêchés de s'exprimer sur certains objets et de présenter des propositions (art. 32 aRO, actuel art. 34 al. 1 RO). Ni le bureau d'ingénieur, ni le conseil communal n'étaient tenus de faire une présentation de tous les possibles griefs des recourants. Il appartenait à ces derniers de poser les questions restées éventuellement ouvertes ou de demander des précisions concernant la constatation de la nature forestière, les réserves émises par les organes cantonaux ou les

autres solutions existantes. En particulier, les recourants n'ont pas jugé bon de demander des précisions sur les éventuelles conséquences de l'extension de la zone à bâtir, alors que cet élément ressortait expressément de la présentation du bureau d'ingénieur. La seule réponse que ce dernier avait fourni lors de la séance du 28 novembre 2013, à savoir que l'agrandissement proposé de ladite zone "n'affect[ait] en rien les capacités de la commune en terme de développement", ne justifiait pas de ne pas aborder cette question à l'assemblée. La problématique de l'extension de la zone à bâtir et de l'entrée en vigueur de la modification de la LAT n'ayant pas été cachée aux électeurs et ces derniers n'ayant pas posé de questions, on ne peut retenir l'existence d'une information erronée de l'assemblée communale sur ce point. Au vu des informations données, rien ne permet de retenir que le conseil communal aurait failli à son devoir d'objectivité lors de ladite assemblée. Certes, il n'a pas abordé la question de la capacité de développement futur de la commune, mais il appartenait aux recourants, ou à tout autre citoyen, de soulever ce point lors de cette dernière et non ultérieurement. Etant rappelé que le conseil municipal n'était pas tenu de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à l'encontre de celui-ci (ATF 138 I 61 c. 6.2), il convient de retenir que les électeurs ont été informés à suffisance lors de l'assemblée en cause. Ils ont eu les moyens de se faire une représentation complète du projet, avec ses avantages et ses inconvénients, et ils ont pu se déterminer en se forgeant librement une opinion. Aucun élément au dossier ne permet de penser que les autorités auraient influencé de manière inadmissible les électeurs. Par ailleurs, la grande affluence de citoyens à l'assemblée en question n'a donné que plus de poids au vote sur le plan démocratique et les recourants ne peuvent pas tirer avantage du fait que la majorité de la population, moins touchée visuellement, serait moins sensible à l'extension du camping. Cela étant, il appartiendra bien évidemment à l'OACOT d'examiner si un projet d'une telle ampleur peut être autorisé selon la LAT dans le cadre de la procédure d'approbation. Pour ce qui concerne la zone à bâtir, à tout le moins pour les zones autres que d'habitation, mixtes et centrales, il est difficile d'imaginer qu'un tel projet ne puisse pas influencer, d'une manière ou d'une autre, les capacités de développements d'une commune. Cela ne pouvait pas échapper aux citoyens qui ont tout de même, pour la grande majorité

d'entre eux, décidé d'approuver le projet. La requête visant à obtenir un avis de droit de l'OACOT sur l'influence du projet sur la capacité de développement futur de la commune doit, partant, être rejetée, un tel avis n'étant pas nécessaire à l'appréciation juridique du présent cas.

5.

Au vu de ce qui précède, l'autorité précédente n'a dès lors pas violé le droit en rejetant les recours dans la mesure de leur recevabilité et, ainsi, en confirmant la validité du vote communal. Elle a en outre correctement exposé qu'au vu de l'importance de l'écart de voix (96 voix en faveur du projet, 21 contre et 8 abstentions), l'essentiel des griefs des recourants même bien fondés, n'auraient plus que vraisemblablement pas justifié l'annulation de la votation (ATF 138 I 61 c. 4.7.2, 135 I 292 c. 4.4; JAB 2005 p. 385 c. 4.1-4.2, 1994 p. 193 c. 3).

6.

Le recours du 27 février 2015 est ainsi mal fondé et doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

6.1 Le recours ne pouvant être qualifié de dilatoire ou de téméraire, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (art. 108a al. 1 LPJA).

6.2 Ni les recourants qui succombent, ni la commune ne peuvent prétendre au remboursement de dépens ou d'indemnités de partie (art. 104 et 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.
3. Le présent jugement est notifié (R):
 - aux recourants, pour adresse: B. _____,
 - à la commune E. _____,
 - à la préfecture du Jura bernois,et, pour information:
 - Unité francophone de l'OACOT, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau.

Le président:

Le greffier:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).