

100.2016.287

DEJ/BEJ

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

Jugement du 12 juin 2017

Droit administratif

B. Rolli, président
C. Tissot et T. Häberli, juges
J. Desy, greffier

A. _____
B. _____
tous deux représentés par C. _____
recourants

contre

Municipalité de Moutier
représenté par D. _____

intimée

et

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

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 19 septembre 2016
(arrêté du Conseil de Ville de Moutier du 25 avril 2016, institution d'une
commission parlementaire)



En fait:

A.

En tant qu'employeur, la Commune municipale de Moutier est affiliée à la Caisse de pensions de la République et canton du Jura (ci-après: la Caisse de pensions). Le 14 décembre 2015, plusieurs députés ont déposé une motion auprès du Conseil de Ville de Moutier. Celle-ci était intitulée "*Motion interne des groupes UDC et PLR, du 14.12.2015, demandant la constitution d'une commission parlementaire d'enquête relative à la responsabilité de la Municipalité de Moutier, codébitrice avec les autres employeurs de celle-ci ainsi qu'avec le Gouvernement jurassien du déficit abyssal constaté au 31 décembre 2014, soit 107 millions de francs suisses*". La motion demandait au Conseil de Ville de constituer en son sein une commission parlementaire d'enquête dont la mission serait d'identifier les responsabilités civiles et pénales du Conseil municipal, des bureaux des diverses commissions municipales concernées, de l'organe de contrôle de la Municipalité de Moutier, de l'observateur de Moutier au parlement jurassien et du délégué de Moutier (2^e vice-président) à l'assemblée des délégués de la Caisse de pensions dans la situation financière catastrophique de la Caisse de pensions.

Le 4 avril 2016, à la suite d'une prise de position de l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), le bureau du Conseil de Ville a proposé d'accepter la motion, mais de confier le mandat "*d'enquêter sur les agissements des organes communaux et du personnel communal en lien avec la gestion de la (Caisse de pensions)*" à une commission parlementaire permanente, soit à la Commission de gestion (ci-après: la Commission de gestion).

B.

La motion du 14 décembre 2015 a été soumise au vote lors de la séance du Conseil de Ville du 25 avril 2016. Par 24 voix contre 17, elle a été acceptée dans sa version proposée par le bureau du Conseil de Ville,

confiant ainsi le mandat à la Commission de gestion. Par acte du 20 mai 2016, A._____ et B._____, jouissant tous deux du droit de vote dans la Commune municipale de Moutier et agissant par un mandataire professionnel, ont déposé un recours contre l'arrêté du Conseil de Ville du 25 avril 2016 auprès du préfet du Jura bernois. Celui-ci, par décision du 19 septembre 2016, a rejeté le recours, dans la mesure où il était recevable.

C.

Le 12 octobre 2016, A._____ et B._____, toujours représentés par le même mandataire professionnel, interjettent recours de droit administratif auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA). Ils demandent au TA, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision du préfet du Jura bernois du 19 septembre 2016 et l'arrêté du Conseil de Ville du 25 avril 2016, ainsi que de renvoyer la cause au Conseil de Ville pour qu'il constitue une commission d'enquête parlementaire au sens de la motion du 14 décembre 2015. Ils se plaignent en particulier de constatation inexacte des faits et de violation du principe d'indépendance. Dans sa réponse du 4 janvier 2017, la Commune municipale de Moutier, représentée par un mandataire professionnel, conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Les 30 et 31 janvier 2017, les représentants de A._____ et B._____, respectivement de la Commune municipale de Moutier, ont chacun produit leur note d'honoraires. Dans un courrier du 8 mars 2017, le représentant de la Commune municipale de Moutier a fait part au TA de la fin de son activité d'avocat au 31 mars 2017. Le 14 mars 2017, la Commune municipale de Moutier a mandaté un nouvel avocat pour la représenter dans la présente procédure.

En droit:

1.

1.1 La décision attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 74 al. 2 let. d de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le TA est compétent pour connaître du présent litige, relatif à un arrêté communal au sens de l'art. 60 al. 1 let. b ch. 3 LPJA. Les requérants, qui ont succombé devant le préfet, ont qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Leur recours, par ailleurs interjeté en temps utile et dans les formes minimales prescrites par un mandataire dûment constitué (art. 15 et 81 LPJA), est par conséquent recevable, sous réserve de la conclusion n° 2 demandant l'annulation de l'arrêté du Conseil de Ville du 25 avril 2016. En vertu de l'effet dévolutif du recours adressé au préfet, la décision rendue sur recours par celui-ci a en effet remplacé l'arrêté du Conseil de Ville. Seule la décision rendue sur recours par le préfet constitue dès lors l'objet de la présente contestation (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 60 n. 7 et art. 74 n. 6).

1.2 L'objet de la contestation consiste donc dans la décision sur recours du 19 septembre 2016, par laquelle le préfet a rejeté, dans la mesure où il était recevable, le recours interjeté par-devant lui contre l'arrêté du 25 avril 2016 du Conseil de Ville. Cet arrêté chargeait la Commission de gestion d'enquêter sur les agissements des organes communaux et du personnel communal en lien avec la gestion de la Caisse de pensions. Même si les requérants n'y concluent pas expressément, il convient de relever que ne fait pas partie de l'objet de la contestation la question relative à l'éventuelle récusation de certains des membres de cette commission. L'objet du litige (ce qui est contesté par rapport à la décision du préfet) porte quant à lui sur l'annulation de cette décision sur recours et le renvoi de la cause à l'intimée pour qu'elle constitue une commission *ad hoc* au sens de la motion du 14 décembre 2015.

1.3 Le pouvoir d'examen du TA est limité au contrôle du droit (y compris la constatation des faits), à l'exclusion des questions d'opportunité (art. 80 LPJA).

2.

2.1 L'art. 10 al. 1 de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11) dispose que les communes agissent par leurs organes. En font notamment partie les commissions, dans la mesure où elles ont un pouvoir décisionnel (art. 10 al. 2 let. e LCo). La LCo prévoit deux sortes de commissions, les permanentes et les non permanentes (art. 28 et 29 LCo). Les communes fixent dans un acte législatif les tâches, les compétences et l'organisation des commissions permanentes, pour autant qu'il n'existe pas de prescriptions supérieures en la matière (art. 28 al. 1 LCo). Le corps électoral, le parlement communal ou le conseil communal peuvent instituer des commissions non permanentes chargées de traiter des affaires relevant de leurs compétences, pour autant qu'il n'existe pas de prescriptions supérieures en la matière (art. 29 al. 1 LCo). Pour les commissions permanentes, l'acte législatif détermine le nombre des membres ou, dans le cas de commissions dont la composition varie, la fourchette applicable (art. 28 al. 2 LCo). Pour une commission non permanente, l'arrêté l'instituant en fixe les tâches, les compétences, l'organisation et la composition (art. 29 al. 2 LCo). En outre, le règlement d'organisation fixe les conditions auxquelles la commune peut accorder à des membres individuels ou à des sections de commissions le pouvoir de décider de manière autonome sur des affaires ou dans des domaines déterminés (art. 30 LCo).

2.2 Le règlement communal d'organisation de la Commune municipale de Moutier (ci-après: RO), adopté en votation populaire le 30 juin 2002, prévoit six commissions différentes (art. 58 RO). Selon l'art. 59 al. 1 RO, le Conseil de Ville doit édicter un règlement pour chacune des commissions permanentes énumérées à l'art. 58 RO, fixant l'organisation, le fonctionnement et les compétences de celles-ci. Pour sa part, l'art. 61 RO dispose que le Conseil de Ville et le Conseil municipal peuvent, pour des

tâches relevant de leur domaine de compétences, instituer des commissions non permanentes (al. 1). Les prescriptions sur les incompatibilités et l'obligation de se récuser valent aussi pour les commissions non permanentes (al. 2). Le RO fait de la Commission de gestion une commission dont l'organisation et les compétences diffèrent quelque peu de celles des autres commissions (cf. art. 59 al. 2 et 60 al. 1 RO). L'art. 62 RO prévoit en outre expressément que la Commission de gestion a pour tâche de surveiller la marche administrative, la gestion des affaires et l'organisation de l'administration communale (al. 1). Elle exécute les mandats que lui confie le Conseil de Ville (al. 2). La commission rapporte ses constatations au Conseil de Ville et au Conseil municipal au moins deux fois par année et, s'il y a lieu, présente ses propositions (al. 3).

Le règlement communal du 27 janvier 2003 concernant les commissions municipales (ci-après: RCM) définit plus précisément l'organisation et les compétences des différentes commissions permanentes. Il prévoit en particulier que les commissions permanentes, sauf exception, sont composées de neuf à onze membres (art. 1 al. 1 RCM), que le Conseil de Ville arrête le cahier des charges des commissions permanentes (art. 2 al. 2 et art. 4 RCM), que les membres des commissions sont tenus à l'obligation de discrétion et que les commissaires se conforment à la législation cantonale sur l'information du public et la protection des données (art. 14 RCM). Selon l'art. 17 al. 1 RCM, une commission ne peut prendre de décisions qu'en présence de la majorité de ses membres. Si le quorum n'est pas atteint, le bureau convoque une autre séance. Le quorum n'est alors plus requis.

2.3 Conformément à l'art. 2 al. 2 RCM précité, le Conseil de Ville, dans sa séance du 25 avril 2016, a approuvé le cahier des charges de la Commission de gestion. Selon celui-ci, la Commission de gestion, qui est composée de neuf membres, a notamment comme tâches principales la surveillance de la marche administrative, la gestion des affaires et l'organisation de l'administration communale, ainsi que l'exécution des mandats confiés par le Conseil de Ville. Ses délibérations sont confidentielles et ses membres sont tenus à l'obligation de discrétion. Les membres de la commission, de même que le secrétaire, sont tenus 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 à l'art. 12 RO. Ils doivent également le faire lorsque les droits personnels et les intérêts matériels de leurs employés, patrons ou clients sont touchés. Néanmoins, avant de se retirer, ils peuvent être appelés à fournir des renseignements à la commission.

3.

3.1 Dans la décision entreprise, le préfet a retenu que la motion du 14 décembre 2015 visait entre autres à examiner la responsabilité de la Commission de gestion, ou à tout le moins de son bureau (c'est-à-dire le président, le vice-président et le secrétaire; cf. art. 9 al. 2 RCM). Il a ajouté que l'arrêté finalement adopté par le Conseil de Ville, en tant qu'il confie à la Commission de gestion le mandat d'enquêter sur les agissements des organes communaux et du personnel communal en lien avec la gestion de la Caisse de pensions, ne concerne pas la Commission de gestion. Sur cette base, il a exclu que cette commission ne soit pas impartiale. Pour le surplus, le préfet a encore jugé que les membres de la Commission de gestion étaient soumis à une obligation de récusation et que si certains d'entre eux devaient se récuser, il en resterait toujours assez pour statuer valablement. Il a enfin estimé que l'arrêté ne violait pas le principe de la proportionnalité.

3.2 Les recourants contestent tout d'abord l'appréciation des faits effectuée par le préfet. Ils estiment que c'est à tort que celui-ci a retenu que la Commission de gestion n'est pas concernée par le mandat qui lui a été confié par le Conseil de Ville. Partant, puisqu'elle doit examiner la responsabilité des organes communaux, les recourants sont d'avis qu'une autorité qui doit statuer sur sa propre responsabilité ne répond pas aux exigences d'impartialité. De plus, ils relèvent que quatre membres faisaient déjà partie de la Commission de gestion en 2012, date du dépôt d'une précédente motion rejetée par le Conseil de Ville et qu'ils devraient donc se récuser. Ils ajoutent qu'un membre actuel est le fils d'un ancien membre du Conseil municipal et qu'il devrait également se récuser. Il ne serait donc

plus possible d'atteindre le quorum suffisant pour statuer. Finalement, ils considèrent que le moyen choisi par le Conseil de Ville pour établir les éventuelles responsabilités, c'est-à-dire confier le mandat à la Commission de gestion, est inadéquat.

4.

Dans un premier grief, les recourants sont d'avis que le préfet a faussement considéré que la Commission de gestion n'était pas concernée par le mandat qui lui a été confié.

4.1 Certes, la motion visait l'identification de la responsabilité "*du Conseil municipal, des bureaux des diverses commissions municipales concernées, de l'organe de contrôle de la Municipalité de Moutier, de l'observateur de Moutier au parlement jurassien, du délégué de Moutier (2^e vice-président) à l'assemblée des délégués de la (Caisse de pensions)*", alors que le texte arrêté par le Conseil de Ville concerne une enquête "*sur les agissements des organes communaux et du personnel communal en lien avec la gestion de la Caisse de pensions*". Alors que le texte de la motion faisait expressément référence aux diverses commissions municipales, l'arrêté concerne les organes communaux en général.

4.2 On doit premièrement constater que, dans la mesure où elles ont un pouvoir décisionnel, les commissions sont des organes communaux (art. 10 al. 2 let. e LCo). Le simple changement de termes ne saurait d'emblée exclure la Commission de gestion de l'enquête. En outre, rien dans le rapport du bureau du Conseil de Ville du 4 avril 2016, ni dans les échanges de courriers avec l'OACOT ayant conduit à la rédaction dudit rapport, ne laisse apparaître une volonté de modifier la portée du mandat et d'exclure de l'enquête la responsabilité de la Commission de gestion. Celui-ci a été interprété, mais sans être expressément limité. De plus et surtout, si les motionnaires ont soulevé la problématique de la responsabilité de la Commission de gestion lors de la séance du Conseil de Ville du 25 avril 2016 (cf. intervention de E. _____, p. 11 et 14 du procès-verbal), personne n'a, à aucun moment, signifié que la responsabilité de cette commission ne devait pas être examinée. Le mandat, tel que délimité par le

bureau du Conseil de Ville dans son rapport, a été confirmé (cf. intervention de F._____, p. 11 du procès-verbal). En définitive, la seule question ayant fait débat est celle des compétences en matière de Caisse de pensions des membres de la Commission de gestion (cf. intervention de G._____, p. 13 s. du procès-verbal), qui n'a pas de rapport avec la responsabilité de la Commission de gestion.

4.3 Dans ces conditions, contrairement à ce qu'a retenu le préfet, il n'est pas *"tout à fait logique que (la Commission de gestion) ne soit pas amenée à enquêter au sujet de ses propres responsabilités éventuelles"*. Au contraire, au vu de ce qui précède, on doit bien plus considérer que cette commission n'est sciemment pas exclue du mandat qui lui a été confié par le Conseil de Ville.

5.

Citant l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), les recourants invoquent ensuite une violation du principe d'indépendance. Ils estiment en outre que la majorité des membres de la Commission de gestion devant de toute façon se récuser, elle ne pourrait plus siéger dans une composition réglementaire.

5.1 Aux termes de l'art. 1 al. 1 LPJA, la LPJA règle la procédure devant les autorités administratives et de justice administrative du canton et des communes et est donc, de ce fait, en principe également applicable aux autorités communales. Les règles prévues par la LPJA en matière de récusation (art. 9 al. 1 LPJA) seraient ainsi en soi applicables aux communes. L'art. 9 al. 3 LPJA réserve toutefois expressément les dispositions (en soi moins contraignantes: JAB 2011 p. 15 ss c. 3.1) de la loi sur les communes. Selon l'art. 47 LCo, quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée (al. 1). Il en va de même des parents (au sens de l'art. 37 al. 1 LCo et des représentants et représentants légaux, statutaires ou contractuels des personnes dont l'intérêt personnel direct est touché (al. 2). La récusation des membres des autorités communales s'examine ainsi exclusivement selon l'art. 47 LCo (et en l'espèce selon l'art. 12 al. 1 et 2 RO

qui en reprend les termes), à tout le moins lorsque ces autorités n'exercent pas de fonctions juridictionnelles (JAB 2011 p. 15 ss c. 3.3). L'art. 47 al. 3 LCo (voir également art. 12 al. 3 RO) prévoit par ailleurs qu'il n'y a pas d'obligation de se récuser lors de votations et d'élections aux urnes, lors des assemblées communales et au parlement communal (al. 3 let. a - c). Cette exclusion de l'obligation de récusation vaut pour les membres "ordinaires" de ces organes et non pour les personnes qui assument une fonction spéciale (présidence de l'assemblée, procès-verbal, etc.; UELI FRIEDRICH, *Gemeinderecht*, in MÜLLER/FELLER, *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2^{ème} éd. 2013, p. 143 ss n. 154). Il n'apparaît pas clairement si l'exclusion prévue à l'art. 47 al. 3 let. c LCo (et reprise à l'art. 12 al. 3 RO) vaut également pour les membres (ordinaires) de la Commission de gestion de la Ville de Moutier. Le Conseil de Ville ne semble pas être de cet avis, puisque le cahier des charges qu'il a élaboré pour la Commission de gestion prévoit expressément également une obligation de se retirer, non seulement pour le secrétaire, mais également pour les membres de la commission. Les membres de la commission (et le secrétaire) ont, selon ce cahier des charges, l'obligation de se retirer lorsqu'il s'agit de traiter des objets qui touchent directement à leurs droits ou à leurs intérêts matériels, ou à ceux des personnes qui leur sont parentes au degré prévu dans le RO. Ils doivent également le faire lorsque les droits personnels et les intérêts matériels de leurs employés, patrons ou clients sont touchés. Néanmoins, ils peuvent être appelés à fournir des renseignements à la commission. Indépendamment du rapport entre cette disposition du cahier des charges et les art. 12 al. 3 RO et 47 al. 3 let. c LCo, il conviendrait encore de déterminer si ces dispositions (cantonales et communales) sur la récusation des membres d'autorités communales sont également applicables à la Commission de gestion en dehors de toute procédure conduisant à une décision. Ces questions peuvent toutefois rester ici indéçises au vu de ce qui suit.

5.2 L'art. 29 al. 1 Cst. invoqué par les recourants dispose quant à lui que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Cette disposition constitue un standard minimum que les cantons doivent respecter en tous les cas (JAB 2011 p. 15 ss c. 4.4). Selon la jurisprudence, ce droit permet

notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 127 I 196 c. 2b p. 198; 125 I 119 c. 3b p. 123, 209 c. 8a p. 217).

5.2.1 La question se pose de savoir si l'art. 29 al. 1 Cst. est applicable à la Commission de gestion. Ni la motion du 14 décembre 2015, ni l'arrêté du 25 avril 2016 ne donne de compétence décisionnelle à la commission. Or, dans la mesure où elle ne rend pas de décision, l'application de l'art. 29 al. 1 Cst. n'est à tout le moins pas évidente, dès lors que cette disposition exige une certaine mesure d'impartialité, d'indépendance et d'absence de prévention de l'autorité *appelée à statuer*, ainsi qu'elle exclut en principe la participation des membres de l'autorité personnellement concernés par le *processus décisionnel* (cf. GEROLD STEINMANN, in *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 2014, n. 35 et 36 ad art. 29 Cst.). Si cette disposition s'applique aux autorités politiques, telles qu'un parlement ou une commission (cf. EROL BARUH, *Les commissions d'enquête parlementaires*, 2007, n. 560), il n'est pas communément admis qu'elle s'applique en dehors d'une procédure formelle (cf. BERNHARD WALDMANN, in *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, 2015, n. 33 ad art. 29 Cst.), aux autorités qui n'ont pas la compétence d'adopter des mesures juridiquement contraignantes (cf. E. BARUH, op. cit., n. 561; PULVER/BUCHLI, *Rechtsstaat oder Politik? Das Verfahren der Parlamentarischen Untersuchungskommission – am Beispiel der Berner PUK zur BLVK*, in *L'atelier du droit, Mélanges en l'honneur de Heinrich Koller*, 2006, p. 259; ADRIAN MATTLE, *Rechtliche Rahmenbedingungen des Verfahrens einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Basel-Stadt*, in

Basler juristische Mitteilungen, 2005, p. 250). Le Tribunal fédéral (TF) a toutefois admis l'application de l'art. 29 al. 1 Cst. à une commission parlementaire sans compétence décisionnelle (cf. arrêt 1P.237/2002 du 12 décembre 2002 c. 3 et 4).

5.2.2 De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 c. 5.2 p. 329 s., 137 II 431 c. 5.2 p. 451, 125 I 119 c. 3f p. 124; voir également TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 c. 3.2). Un membre d'autorité a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'il dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'il manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (cf. TF 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 c. 5.1).

5.3 Même si l'on devait admettre l'application des dispositions cantonales et communales sur la récusation et/ou de l'art. 29 al. 1 Cst. à une commission parlementaire qui, comme la Commission de gestion, n'a pas de compétence décisionnelle dans le mandat confié, le recours devrait être rejeté.

5.3.1 Il faut tout d'abord relever que la Commission de gestion n'a, par le passé, jamais été mandatée pour rédiger un rapport sur les agissements des organes communaux en lien avec la gestion de la Caisse de pensions. La précédente motion déposée à ce propos, demandant la constitution d'une commission *ad hoc*, avait été rejetée par le Conseil de Ville, sans qu'aucun mandat ne soit donné à une commission permanente (cf. procès-verbal de la séance du Conseil de Ville du 29 mai 2012 p. 42). Rien

n'indique au demeurant que les membres de la Commission de gestion auraient déjà eu à traiter de cette question d'une quelconque manière et qu'ils devraient ainsi désormais analyser leurs propres actes. Le simple fait qu'elle soit un organe communal ne suffit pas à admettre une apparence de prévention. On ajoutera qu'il ne saurait être attendu d'une autorité administrative d'être totalement indépendante, celle-ci trouvant sa place dans une hiérarchie entraînant de fait une dépendance au pouvoir supérieur (cf. G. STEINMANN, op. cit., n. 35 ad art. 29 Cst.). La constitution d'une commission non permanente n'aurait d'ailleurs rien changé à cet aspect.

5.3.2 Il convient en outre de rappeler que les normes en matière de récusation visent principalement les personnes et non les autorités en elles-mêmes. Ce sont ainsi bien plus les membres de la Commission de gestion qui pourraient (concrètement) se trouver dans une situation pouvant déboucher sur une récusation. Indépendamment du fait que les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires, il faut constater que la réglementation communale applicable à la Commission de gestion donne suffisamment de garanties quant à l'impartialité des membres de celle-ci. Son cahier des charges prévoit expressément que les membres qui doivent traiter des objets qui touchent directement à leurs droits personnels ou à leurs intérêts matériels doivent se retirer (cf. c. 2.3 et 5.1 ci-dessus). Cette obligation, combinée avec celles contenues aux art. 12 al. 1 RO et 47 al. 1 LCo, qui disposent que quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée, garantit une impartialité suffisante des membres de la Commission de gestion pour exercer son mandat et permet d'exclure d'emblée toute violation de l'art. 29 al. 1 Cst. On relèvera d'ailleurs que le résultat ne serait pas différent, même en appliquant l'art. 9 al. 1 LPJA aux membres de la Commission de gestion (disposition en soit inapplicable en l'espèce, voir c. 5.1 ci-dessus).

5.4 A cet égard, les recourants n'allèguent aucunement de manière précise et surtout n'établissent en aucune manière que certains membres actuels de la commission seraient touchés dans leurs intérêts personnels.

Certes, comme ils le relèvent, quatre membres de la Commission de gestion faisaient déjà partie de celle-ci en 2012, date du dépôt de la précédente motion sur la question du déficit de la Caisse de pensions. Cette motion a toutefois été rejetée par le Conseil de Ville lui-même. S'agissant du lien de parenté entre un autre membre de la Commission de gestion et un membre siégeant alors au Conseil municipal, il convient de relever qu'un tel fait ne saurait conduire à la récusation de l'ensemble des membres de la commission. Enfin, même s'il fallait admettre avec les recourants qu'une majorité des neuf membres se trouve dans une potentielle situation de conflits d'intérêts, cela ne permettrait pas de remettre en question la désignation de la Commission de gestion. La réglementation en vigueur permet en effet d'éviter que la Commission de gestion ne puisse pas valablement exécuter son mandat. Tout d'abord, force est de constater que l'examen des responsabilités des autres organes communaux ne posera a priori aucun problème relatif à de possibles conflits d'intérêts des membres de la Commission de gestion. Celle-ci pourra donc valablement remplir son mandat en relation avec ces organes. Seul l'examen des éventuelles responsabilités des membres de la Commission de gestion pourrait présenter une situation de récusation. Or, conformément au cahier des charges applicable à la Commission de gestion, les membres qui devraient 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 à l'art. 12 RO, seraient tenus de se retirer. Il en va de même si les droits personnels et les intérêts matériels de leurs employés, patrons ou clients sont touchés. Cette disposition permettra aux membres, pour les objets qui les concerneraient, de se retirer et de laisser leurs collègues siéger sans eux. Certes, comme l'ont relevé les recourants, on ne peut exclure totalement que la Commission de gestion se retrouve à devoir siéger à quatre, soit un nombre inférieur au quorum requis par le cahier des charges et l'art. 17 al. 1 phr. 1 RCM. Toutefois, ce cahier des charges et l'art. 17 al. 1 phr. 2 et 3 RCM prévoient également les cas dans lesquels le quorum ne peut être atteint. Ainsi, dans l'éventualité où plus de quatre membres devaient se récuser, le bureau de la Commission de gestion convoquerait une autre séance pour laquelle le quorum ne serait pas nécessaire. La Commission

de gestion pourrait donc valablement statuer, même en l'absence des membres s'étant récusés.

6.

Les requérants estiment encore que la décision du Conseil de Ville de confier le mandat à la Commission de gestion est inadéquate et viole ainsi le principe de la proportionnalité.

6.1 Le principe de la proportionnalité est exprimé de manière générale à l'art. 5 al. 2 Cst. Il requiert en particulier que la mesure prise respecte les exigences d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit. L'exigence d'aptitude (invoqué par les requérants) est en particulier respectée lorsque l'acte décrété par l'autorité est apte à produire les effets escomptés et donc à atteindre le but visé (cf. ATF 138 I 331 c. 7.4.3.1 p. 346 s.).

6.2 Si l'application du principe de proportionnalité en matière d'administration de police ("Eingriffsverwaltung") et, en tous les cas dans une certaine mesure, en matière d'administration de prestation ("Leistungsverwaltung") n'est pas contestée, tel n'est pas aussi évident dans d'autres domaines qui n'entrent pas dans l'une ou l'autre de ces deux catégories, comme par exemple en matière de gestion de l'Etat (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3^{ème} éd. 2016 ch. 2629). Point n'est toutefois ici besoin de définir exactement ce qu'il en est, dans la mesure où le grief des requérants est en toute hypothèse infondé. En effet, la désignation de la Commission de gestion relève en définitive d'un choix purement politique, adopté par une majorité d'un parlement communal, qui avait pleine conscience de la portée du mandat et du choix du mandataire. Si son opportunité peut paraître discutable aux yeux de certains membres du parlement, rien ne justifie d'admettre que ce choix ne permettra pas d'atteindre le but visé. En tout état de cause, comme on l'a vu ci-dessus, les dispositions en vigueur assurent une indépendance suffisante à la Commission de gestion pour accomplir son mandat. En outre, rien ne laisse penser que celle-ci ne sera pas à même d'y faire face, ses compétences consistant justement en la

surveillance de la marche administrative, la gestion des affaires et l'organisation de l'administration communale. Enfin, la Commission de gestion ne sera pas appelée à rendre une décision, mais uniquement à rédiger un rapport à l'attention du Conseil de Ville. Celui-ci, s'il le désire, pourra ensuite prendre les mesures qu'il estime nécessaires.

7.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Les frais judiciaires pour la présente instance, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis à la charge des recourants (art. 108 al. 1 LPJA); ils sont compensés avec l'avance de frais fournie. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, ni d'indemnité de partie (art. 108 al. 3 en relation avec l'art. 104 al. 1 et 4 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis à la charge des recourants et compensés avec leur avance de frais.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- au mandataire des recourants,
- au mandataire de l'intimée,
- à la préfecture du Jura bernois.

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).