

100.2020.253
PMC n° 3 - 2019
BEP/REN

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

Jugement du 20 juillet 2021

Droit administratif

B. Rolli, président
B. Arn De Rosa et M. Moeckli, juges
Ph. Berberat, greffier

A. _____
B. _____
(Comité d'initiative " Archives ")

recourants

contre

Municipalité de C. _____
agissant par son Conseil municipal

intimée

et

Préfecture du Jura bernois
rue de la Préfecture 2, case postale 106, 2608 Courtelary

relatif à une décision sur recours rendue par cette dernière le 4 juin 2020
(invalidation d'une initiative communale)



En fait:

A.

Le 14 février 2019, le comité d'initiative " Archives ", composé de A._____ et de B._____, a déposé une initiative populaire communale munie de 404 signatures valables, réceptionnée le lendemain par la chancellerie municipale de C._____. Cette initiative formulait la demande suivante:

" Les autorités communales sont priées de présenter dans un délai de 6 mois à compter du dépôt de la présente initiative munie des signatures nécessaires, un projet d'organisation des archives de C._____ sur la base de la loi du 31.03.2009 sur l'archivage, de l'ordonnance du 04.11.2009 sur l'archivage et de l'ordonnance de Direction du 20.10.2014 ".

Le texte au verso de la liste de signatures avait, quant à lui, la teneur suivante:

" L'abri des archives et biens culturels de la commune de C._____ était situé au sous-sol d'un des pavillons scolaires de l'école primaire démoli en 2014. Il n'a pas été remplacé; les archives et les biens culturels qu'il contenait sont depuis lors déposés en vrac, sans soins ni classement, dans un abri de la protection civile situé au n° 8 du chemin X._____ qui n'a pas été adapté aux exigences légales de sécurité et qui n'est pas accessible à la population. La législation cantonale en matière d'archivage exige des communes qu'elles organisent la gestion des archives et qu'elles fixent clairement les compétences et les responsabilités en la matière. Il s'agit, pour la commune de C._____, de fournir un local adéquat, d'établir un plan d'archivage, un système de classement informatisé, un règlement d'utilisation et de prendre toutes mesures propres à garantir à chacun l'accès aux archives (le canton a mis en ligne un Guide sur les archives communales www.be.ch/archivescommunales pour fournir aux communes l'aide nécessaire à ce sujet). Nous devons constater que la situation à C._____ est hautement insatisfaisante: elle est une atteinte à la mémoire collective de C._____ et au droit de chacun à un accès aux documents archivés; la situation actuelle empêche par ailleurs l'enrichissement du patrimoine commun: les dons, collections, photos, reproductions et autres documents historiques de particuliers ne peuvent actuellement être acceptés, du fait de l'absence de l'organisation apte à recevoir et assurer leur conservation et leur pérennité. Devant le manque d'empressement manifesté par la Municipalité pour remplir les exigences que la loi impose aux communes et l'urgence qu'il y a de sauvegarder les archives existantes en danger, le Comité d'initiative demande aux citoyens et citoyennes de C._____ de signer l'initiative " Archives " afin d'inciter la Municipalité à prendre sans tarder les mesures imposées par la loi aux communes et collectivités publiques du canton ".

B.

Par décision du 28 juin 2019, le Conseil municipal de C. _____ a déclaré l'initiative " Archives " invalide, au motif qu'elle était sans objet. Par décision sur recours du 4 juin 2020, la préfète du Jura bernois a rejeté le recours introduit le 16 juillet 2019 par A. _____ et B. _____ contre la décision du 28 juin 2019.

C.

Les prénommés ont recouru le 3 juillet 2020 auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) contre la décision sur recours du 4 juin 2020 en concluant à son annulation et à ce qu'il soit exigé du Conseil municipal la transmission de l'initiative " Archives " au Conseil général. Dans son préavis du 20 juillet 2020, la préfète a conclu au rejet du recours. Dans son mémoire de réponse du 7 septembre 2020, l'intimée a conclu également au rejet dudit recours, dans la mesure de sa recevabilité. Invités par ordonnance du juge instructeur du 8 septembre 2020 à prendre position, les recourants ont fait parvenir leurs observations finales par courrier du 28 septembre 2020. Le juge instructeur a prononcé la clôture de l'instruction par ordonnance du 6 avril 2021.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 74 al. 2 let. c de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA, RSB 155.21), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours en matière de votations et d'élections communales. L'invalidation d'une initiative entre dans la catégorie des actes liés à une votation (UELI FRIEDERICH, in MARKUS MÜLLER/RETO FELLER [éd.],

Bernisches Verwaltungsrecht, 2021, p. 256 ch. 251; JAB 1995 p. 193). Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss n'étant réalisées, le TA est compétent pour connaître du présent litige.

1.2 Les requérants sont titulaires du droit de vote dans la commune concernée (art. 79b al. 1 let. b LPJA), ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente et ont succombé (art. 79 al. 1 let. a et b en relation avec l'art. 79b al. 1 let. a LPJA), de sorte qu'ils sont directement touchés par la décision sur recours et ont un intérêt digne de protection à son annulation. La qualité pour recourir doit dès lors leur être reconnue. Interjeté de plus en temps utile et dans les formes prescrites, le recours est recevable (art. 32 et 81 al. 1 LPJA).

1.3 L'objet de la contestation consiste dans la décision sur recours rendue par la préfète le 4 juin 2020. Elle prononce le rejet du recours du 16 juillet 2019 et confirme l'invalidation de l'initiative " Archives ". L'objet du litige porte sur l'annulation de cette décision sur recours et sur la transmission de l'initiative au Conseil général pour traitement.

1.4 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. Le présent litige, dévolu à la Cour des affaires de langue française du TA (art. 119 LPJA en relation avec l'art. 54 al. 1 let. c de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]), est rendu dans une composition ordinaire de trois juges (art. 56 al. 1 LOJM).

2.

2.1 Dans sa décision sur recours attaquée, la préfète a retenu que la situation prévalant aux archives municipales de C._____ était conforme aux objectifs poursuivis par l'initiative, à savoir de disposer d'un local d'archives adéquat, de garantir la sécurité des archives, de permettre l'accessibilité des archives à la population et enfin de disposer d'un plan d'archivage et d'un système de classement informatisé. Concernant ce

dernier point, la préfète a constaté que si en 2019, le tri, l'évaluation, la description, la cotation et le reconditionnement des archives étaient en cours, les travaux seraient achevés en 2021 avec un inventaire numérique à jour. Au surplus, la préfète a souligné que la situation régnant au local d'archives situé à l'abri PC X._____ n'était pas celle décrite dans le texte de l'initiative et que la conservation et la pérennité des dons, collections, photos, reproductions et autres documents historiques de particuliers étaient assurées sans que l'enrichissement du patrimoine commun ne soit mis en péril. La préfète a conclu à l'impossibilité pour l'intimée de remplir les objectifs visés par l'initiative, ceux-ci étant d'ores et déjà réalisés ou en cours de réalisation.

2.2 Les recourants, quant à eux, font grief à la préfète de ne pas avoir interprété l'initiative conformément à la volonté des initiants et d'avoir fait l'impasse sur le but de l'initiative. Est particulièrement critiqué le fait que les mesures déclarées irréalisables par la préfète n'ont, de leur point de vue, pas été formulées par l'initiative. A cet égard, ils affirment en substance qu'une initiative déclarée irréalisable au motif qu'elle est inexécutable doit néanmoins être transmise dans tous les cas au Conseil général, à charge pour ce dernier d'accepter ou de refuser l'initiative en cause. En outre, les recourants font valoir que le local des archives ne répond pas aux critères exigés par la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence (LPBC, RS 520.3). Enfin, dans leurs observations finales, les recourants ont confirmé en substance leurs arguments, en précisant encore que le Conseil municipal, en tant qu'autorité visée par l'initiative, n'était pas légitimé à prononcer l'invalidité de celle-ci.

2.3 Dans son mémoire de réponse du 7 septembre 2020, l'intimée conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable, et déclare en substance se rallier à la décision sur recours contestée, réitérant être déjà en possession de locaux d'archivage adéquats et que la sécurité des archives est déjà garantie, tant pour les archives communales que pour la protection des biens culturels qui s'y trouvent. Enfin, elle souligne qu'en s'appuyant sur le rapport des archivistes du canton, la préfecture avait retenu que l'accessibilité des archives était garantie et que le tri, l'évaluation, la

description, la cotation et le reconditionnement des archives étaient en cours et que ces travaux s'achèveraient en 2021. L'intimée considère donc que la situation prévalant au local des archives n'était pas telle que celle décrite dans le texte de l'initiative et que les différents travaux entrepris ne permettaient simplement plus de mettre en place les demandes formulées par cette dernière. Dès lors, il ne se justifierait plus d'organiser des votations sur un sujet qui n'a plus d'intérêt actuel.

3.

3.1 Aux termes de l'art. 15 de la loi sur les communes du 16 mars 1998 (LCo, RSB 170.11), un dixième du corps électoral ou une proportion inférieure fixée dans le règlement d'organisation peut déposer une initiative exigeant l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'une décision qui ressortit au corps électoral ou au parlement communal (al. 1). Le règlement d'organisation peut soumettre au droit d'initiative d'autres objets précisément définis qui ressortissent à un organe différent de ceux mentionnés au 1^{er} alinéa (al. 2). L'initiative est présentée au corps électoral si elle règle un objet soumis à la votation obligatoire ou si l'organe communal compétent la désapprouve (al. 3). Selon l'art. 28 du règlement d'organisation de la commune de C. _____ du 1^{er} octobre 2000 (RO), le corps électoral peut demander par initiative le traitement d'un objet de sa compétence ou celle du Conseil général (al. 1). L'initiative est recevable si (a) au moins dix pour cent des ayants droit au vote l'ont signée, (b) elle est conçue comme simple proposition ou revêt la forme d'un projet élaboré, (c) elle n'est pas contraire au droit, (d) elle ne comprend pas plus d'un objet et (e) elle contient une clause de retrait exempte de réserves et le nom des personnes habilitées à la retirer.

3.2 L'art. 17 LCo dispose que le conseil communal invalide toute initiative contraire à la loi ou irréalisable. Au niveau de la commune de C. _____, l'examen de la conformité de l'initiative a lieu en deux phases: l'art. 29 al. 1 RO, qui traite de l'examen préalable, prévoit que la demande d'initiative est à déposer auprès de l'administration communale. Celle-ci l'examine dans un délai d'un mois quant à sa conformité au droit et donne le résultat de son

examen. Ensuite, d'après l'art. 30 RO, le Conseil municipal examine la recevabilité de l'initiative. Il n'est pas lié par le résultat de l'examen préalable (al. 1). Si l'une des conditions mentionnées à l'art. 28 RO fait défaut, il prononce la nullité totale ou partielle de l'initiative. Il entend au préalable le comité d'initiative (al. 2). Si l'initiative est recevable, il la soumet au Conseil général (al. 3). La compétence d'examiner la recevabilité d'une initiative et d'invalider toute initiative contraire à la loi ou irréalisable revient donc au Conseil communal; cette compétence est irrévocable et intransmissible (PETER FRIEDLI dans: D. ARN/U. FRIEDERICH/P. FRIEDLI/M. MÜLLER/S. MÜLLER/J. WICHTERMANN [éd.], *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, 1999, art. 17 n. 4).

3.3 Au vu de ce qui précède, les recourants ne peuvent donc être suivis lorsqu'ils allèguent que le Conseil municipal, directement concerné par l'initiative, ne peut être juge et partie. Le Conseil municipal demeure responsable du contrôle de la validité d'une initiative et cette compétence est irrévocable, quand bien même l'initiative en question concerne une question relevant de sa propre compétence. Certes, dans une telle constellation, il existe effectivement un certain risque de conflit d'intérêts. Toutefois, ce risque est limité par la possibilité de recourir contre la décision du Conseil municipal. Cela étant, il faut retenir que le Conseil municipal est bien l'autorité compétente pour examiner la validité de l'initiative.

4.

4.1 S'agissant des conditions formelles que doivent remplir les initiatives pour être déclarées valides par le Conseil municipal, celles-ci ressortent en premier lieu de la loi (art. 15 à 17 LCo et art. 28 RO), mais également de la jurisprudence, comme l'exigence de l'unité de la forme, de la matière et l'exigence de clarté (CAMILLA JACQUEMOUD, *Le traitement "favorable" des initiatives populaires*, ZBI 121/2020, p. 411). À propos de cette dernière exigence, l'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants. Une initiative en termes généraux ne doit pas être soumise à des exigences élevées car certaines

ambiguïtés, voire certaines contradictions peuvent être éliminées lors de l'élaboration du texte final par le parlement; cette retenue ne se justifie en revanche pas pour une initiative déjà rédigée (ATF 139 I 292 c. 5.8). Toutefois, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [RS 101; Cst.]). L'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle ainsi de cette garantie. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C_659/2012 du 24 septembre 2013 c. 5.1). Outre ces conditions formelles, la validité d'une initiative dépend aussi de sa portée matérielle. Selon la jurisprudence, une initiative doit être invalidée si son objet est impossible, irréalisable ou inexécutable. Il s'agit d'un principe général du droit, applicable en l'absence de toute règle cantonale explicite. L'obstacle à la réalisation doit être matériel et manifeste (STÉPHANE GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, 2008, p. 309 n. 1079). Il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation n'est toutefois justifiée que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative.

4.2 Cela étant, c'est donc à tort que les recourants font valoir dans leurs observations finales que le Conseil municipal, sans en avoir la légitimité, a ajouté des conditions matérielles aux conditions définies à l'art. 28 al. 2 RO, dans le seul but d'invalider l'initiative. Comme exposé ci-dessus (c. 4.1), les conditions matérielles découlent pleinement de la jurisprudence du TF en sus des conditions formelles.

5.

5.1 Une fois établi que le Conseil municipal est bien l'autorité compétente pour invalider une initiative (c. 3.3 ci-dessus) et que l'initiative a été invalidée

sur la base de conditions matérielles reconnues par la jurisprudence (c. 4.2 ci-dessus), il convient encore d'examiner si l'initiative, comme l'invoquent les recourants, a été déclarée irréalisable sur la base de mesures déjà réalisées, alors que lesdites mesures n'ont pas été formulées par l'initiative. Autrement dit, du point de vue des recourants, l'analyse par la préfète de l'exécutabilité des mesures ne s'est pas basée sur les mesures demandées par les initiants. Selon eux, il s'agit d'une mauvaise interprétation de leur initiative, qui aurait conduit à son invalidation. Se pose dès lors la question du sens de l'initiative et de l'interprétation qui doit en être retenue. En effet, avant de pouvoir répondre à la question de savoir si c'est à bon droit que l'instance inférieure a confirmé la décision du Conseil municipal d'invalider l'initiative, il convient de s'attarder sur le sens à donner à l'initiative, lequel aura une influence sur sa clarté et déterminera sa portée. Tout comme l'interprétation permettra d'établir l'idée centrale de l'initiative et de définir si les arguments avancés par les recourants peuvent être rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les signataires de l'initiative.

5.2 Pour ce faire, le texte de l'initiative doit être interprété selon les principes reconnus, soit les méthodes d'interprétation littérale, historique, téléologique ou systématique, afin d'apprécier la validité de son contenu (CAMILLA JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 423). Parmi plusieurs interprétations possibles, il faut retenir celle qui, d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et parvient à un résultat raisonnable, et, d'autre part, du point de vue d'une interprétation conforme à la Constitution, se révèle compatible avec le droit fédéral et le droit cantonal de rang supérieur (ATF 139 I 292 c. 5.7).

5.2.1 La première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (PETER FRIEDLI, *op. cit.*, art. 17 n. 9). Toutefois, c'est à l'autorité de contrôle que revient la compétence d'établir le contenu essentiel de l'initiative. En lui attribuant la tâche d'examiner la validité d'une initiative, l'ordre juridique lui confie également celle d'interpréter celle-ci et, partant, l'autorité sur son sens ("*Deutungshoheit*"). L'avis du comité d'initiative et/ou d'autres initiants est dénué de force contraignante, surtout s'il est produit a posteriori. Comme l'a retenu le TF, les initiants ne peuvent tenter de corriger

la portée de l'initiative en affirmant qu'elle doit être comprise dans un certain sens, alors que celui-ci va à l'encontre du but de l'initiative (ATF 142 I 216 c. 3.4, 4.4 et 8.3.1). C'est la raison pour laquelle l'affirmation selon laquelle la volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 c. 2.2, 139 I 292 c. 7.2.5), doit être comprise comme se rapportant à l'objectif fondamental de l'initiative tel qu'il est établi par les autorités et non à l'avis personnel que les auteurs de l'initiative défendent. (CAMILLA JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 425).

5.2.2 D'autres éléments peuvent également entrer en ligne de compte dans l'interprétation d'une initiative en vue d'en dégager le contenu essentiel, comme les supports extra-textuels tels que les affiches ou les sites internet. Dans ce cas, l'autorité devra motiver en quoi le support qu'elle prend en compte a contribué, à l'occasion de la discussion démocratique, à faire d'un ou plusieurs éléments le contenu essentiel de l'initiative (CAMILLA JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 425). En revanche, ce que les initiants disent du contenu de l'initiative après son dépôt fait déjà partie du débat politique démocratique et doit être considéré comme une préparation à la campagne référendaire. En tout état de cause, une interprétation ultérieure de l'initiative qui n'était pas à disposition des signataires et sur laquelle ils ne pouvaient s'appuyer pour se forger leur opinion, n'a qu'un faible poids. En revanche, il en va différemment des explications figurant sur la feuille de signature qui servent quant à elles directement à aider les potentiels signataires à comprendre le texte de l'initiative avant qu'ils ne signent. Ces explications ont donc un poids nettement plus important dans l'interprétation de l'initiative (TF 1C_109/2014, c. 4.2). En effet, bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative et aux explications des initiants peut être prise en considération dans l'examen de la validité de l'initiative (ATF 139 I 292 c. 7.2.1). Certes, on ne peut pas supposer avec une certitude absolue que tous les signataires se seraient fiés uniquement à la motivation des initiants et auraient signé pour cette raison. Toutefois, on peut supposer qu'au moins une grande partie des signataires ont soutenu l'idée centrale de l'initiative (ATF 139 I 292 c. 7.2.5).

5.3 En l'espèce, les recourants soutiennent que par la formulation " les autorités communales doivent présenter un projet d'organisation des archives ", l'initiative tendrait à ce que l'étude des problèmes liés à la mise en œuvre des principes de protection et de conservation soit confiée, non pas au Conseil municipal, mais au Conseil général qui, par l'intermédiaire d'une commission spéciale au sens de l'art. 52 RO, pourrait traiter les propositions selon les voies légales usuelles. Ils affirment également que par " projet d'organisation des archives de C. _____ ", il n'était pas question de fournir un local d'archives adéquat, de garantir la sécurité des archives, de rendre les archives accessibles à la population, d'établir un plan d'archivage et un système de classement informatisé, mais qu'il fallait comprendre qu'il s'agissait d'organiser les rapports entre la Commune et la Société du Musée, de coordonner les archives existantes (entre le Musée, la bourgeoisie, les sociétés locales, etc.), de résoudre le problème d'un futur abri PBC ayant les mêmes caractéristiques que celles de l'abri PBC détruit en 2014, de régler le problème de la perte irréparable de collections appartenant à des tiers, etc. Une telle interprétation ne saurait être suivie en raison de ce qui suit.

5.4

5.4.1 À titre liminaire, il convient de relever que les recourants ne peuvent pas d'un côté soutenir que le Conseil municipal n'est pas l'autorité visée par l'initiative lorsqu'il s'agit d'interpréter quelles sont les autorités communales selon le libellé de l'initiative, et d'un autre côté, avancer l'argument que le Conseil municipal ne peut être à la fois l'autorité visée par l'initiative et l'autorité chargée de vérifier sa conformité au droit supérieur et son exécutabilité (voir ci-dessus c. 4.2). Ceci révèle des incohérences dans l'argumentation des recourants.

5.4.2 En tout état de cause, pris à la lettre, le libellé de l'initiative est vaste et se prête à plusieurs interprétations. Il ne permet pas à lui seul de déterminer l'objectif principal de l'initiative ni sa portée. Il convient donc dans un second temps de s'attarder sur les explications du Comité d'initiative figurant au dos des feuilles de signatures.

En se référant à ces explications et à la motivation de l'initiative, c'est bien le Conseil municipal qui est visé par la locution " autorités communales ", au sens du dernier paragraphe affirmant un manque d'empressement de la Municipalité face à la situation des archives de C. _____ et enjoignant les citoyens et citoyennes à signer l'initiative " Archives " afin d'inciter la Municipalité à prendre les mesures qui s'imposent. Le Conseil municipal, en tant qu'organe de représentation et de gestion de la Municipalité, est sans aucun doute possible l'autorité visée par l'initiative. Concernant le projet d'organisation des archives de C. _____, le texte accompagnant l'initiative est, là aussi, clair et sans équivoque, et révèle les non-dits du libellé. En effet, en se plaçant du point de vue des signataires de l'initiative, cette dernière ne peut être comprise que comme moyen d'incitation à trouver une solution à la situation prétendument insatisfaisante, selon le Comité d'initiative, s'agissant de l'entretien et la conservation des archives de C. _____. Les formulations suivantes: " il s'agit, pour la commune de C. _____, de fournir un local adéquat, d'établir un plan d'archivage, un système de classement informatisé, un règlement d'utilisation et de prendre toutes mesures propres à garantir à chacun l'accès aux archives " ou " la situation actuelle empêche par ailleurs l'enrichissement du patrimoine commun: les dons, collections, photos, reproductions et autres documents historiques de particuliers ne peuvent actuellement être acceptés, du fait de l'absence de l'organisation apte à recevoir et assurer leur conservation et leur pérennité ", prises à la lettre, ne peuvent être interprétées que comme le souhait du Comité d'initiative de voir se réaliser leurs revendications énumérées. Au surplus, si le texte fait mention des exigences pour les communes de fixer les compétences et les responsabilités en matière d'archivage, il n'explique pas dans un premier temps si la Commune de C. _____ satisfait ou non à ces exigences, ni dans quelle mesure la Commune devrait y remédier. Ensuite, il ressort de la systématique du texte de l'initiative, en le mettant en relation avec l'ordonnance de Direction du 20 octobre 2014 sur la gestion et l'archivage des documents des collectivités de droit public au sens de la loi sur les communes et leurs établissements (ODArch communes, RSB 170.711) cité dans le libellé de l'initiative, que les thèmes abordés dans l'ordonnance sont similaires aux thèmes ressortant du texte de l'initiative, à savoir le traitement et la conservation des archives, les locaux d'archives, le système de classement informatique et l'accessibilité

des archives. Ladite ordonnance fait également mention de la compétence en matière de surveillance et de gestion des archives. Cependant, on ne peut en déduire, comme le fait le Comité d'initiative, que l'organe compétent en l'espèce, soit le Conseil communal, devrait confier l'étude des problèmes liés à la mise en œuvre des principes de protection et de conservation au Conseil général, ni que le but de l'initiative, comme il ressort des observations finales du Comité d'initiative, serait de tendre à ce que l'organisation soit confiée à un autre organe de la commune que le Conseil municipal. En effet, si le texte de l'initiative met en lumière, selon le Comité d'initiative, diverses problématiques liées aux archives de C._____, qui trouvent leur parallèle dans l'ordonnance, la problématique de la compétence n'est pas exposée ni expliquée dans le texte de l'initiative et le parallèle avec l'ordonnance ne permet pas d'en déduire qu'un changement de compétence est requis. Par ailleurs, si selon le Comité d'initiative, le terme d'archives doit être interprété selon le sens qui ressort de l'art. 3 de la loi cantonale du 31 mars 2009 sur l'archivage (LArch, RSB 108.1), on ne comprend pas en quoi la définition suivante: " par archives sont entendus les documents que des Archives ont pris en charge et conservent selon les prescriptions de la présente loi " ne correspondrait pas à l'interprétation qu'en a faite la préfète, et les recourants n'apportent pas d'éclaircissements à ce propos. Partant, la systématique du texte confirme l'interprétation de l'initiative selon laquelle le contenu essentiel de cette dernière est d'assurer la conservation et la pérennité des archives dans un local conforme à la législation en matière d'archivage. Ensuite, selon une approche historique, comme l'expose la première partie du texte de l'initiative, les archives de C._____ étaient initialement déposées au sous-sol d'un des pavillons scolaires de l'école primaire, lequel a été démoli en 2014. Il en découle, et le Comité d'initiative l'avance également, que le souhait des initiants est de déposer les archives dans un local adéquat, similaire au local démoli en 2014. Enfin, en se référant à la finalité du texte de l'initiative (interprétation téléologique), il ne fait pas de doute que la préoccupation fondamentale des initiants est la conservation des archives dans un local approprié. Ainsi, au vu de ce qui précède, les questions de compétence s'agissant de l'étude des problèmes liés à la mise en œuvre des principes de protection et de conservation des archives ou de responsabilité pour la perte de collections de tiers ne sont pas traitées dans le texte et ne peuvent être déduites

d'aucune interprétation. Quant à la locution adverbiale " etc. " utilisée pour exprimer que les objectifs de l'initiative sont sans fin, elle ne peut être prise en compte dans un tel sens. En effet, les citoyens et citoyennes, en apposant leur signature, devaient connaître le but exact de l'initiative ainsi que sa portée. Une initiative ne peut servir de " fourre-tout ", car ceci s'avérerait contraire à la garantie de la libre formation de l'opinion des citoyens ancrée à l'art. 34 al. 2 Cst. (voir ci-dessus c. 4.1). Il convient en effet de rappeler qu'une interprétation ne doit pas dénaturer l'initiative et que son contenu essentiel ne doit pas être touché. Les citoyens doivent être au clair sur les conséquences découlant de l'apposition de leur signature sur l'initiative (CAMILLA JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 422 s.), et la question n'est pas de savoir si les signataires auraient également signé l'initiative interprétée selon le souhait du Comité d'initiative, mais quel contenu fondamental se dégage raisonnablement du contexte dans lequel ils ont formé leur volonté de signer (CAMILLA JACQUEMOUD, *op. cit.*, p. 425).

5.5 En l'espèce, en se plaçant du point de vue des citoyens et citoyennes de C._____, l'interprétation du texte de l'initiative en question aboutit à retenir que les signataires de celle-ci ont signé l'initiative avec l'idée de préserver les archives dans un local adapté et de garantir leur sécurité ainsi que leur accessibilité. Contrairement à l'avis du Comité d'initiative, les signataires ne pouvaient en aucun cas présumer qu'en signant ce texte, ils soutenaient la nécessité de mesures supplémentaires - comme d'organiser les rapports entre la commune et la Société du Musée, de coordonner les archives existantes ou de régler le problème de la perte irréparable de collections appartenant à des tiers - qui n'étaient pas visées à l'origine par l'initiative. Les signataires ont formé leur volonté dans le contexte tel que décrit dans le texte de l'initiative, à savoir dans la crainte de voir les archives déposées dans un local inadapté et dans le souci de leur préservation. Les arguments des recourants détournant le sens premier de l'initiative ne sauraient être suivis sur ce point. Au vu des résultats des diverses méthodes d'interprétation, qui convergent vers une seule et même conception du texte de l'initiative, il apparaît que l'initiative " Archives " tend exclusivement vers un but de conservation et de préservation des archives dans un local conforme à la législation en la matière.

6.

6.1 La clarté du texte de l'initiative étant établie et l'idée centrale dégagée, il reste dès lors à examiner si c'est à juste titre que l'instance inférieure a confirmé l'invalidation de l'initiative " Archives " en considérant que les mesures concrétisant l'initiative étaient déjà réalisées ou en cours d'achèvement. Les recourants ne contestent au demeurant pas que les mesures énoncées dans l'initiative ont été réalisées ou sont en cours d'achèvement. Ce qui reste en revanche litigieux est la question de savoir si malgré l'exécution de ces mesures, l'initiative aurait dû être validée.

6.2 Comme déjà mentionné plus haut, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté ou d'organiser des votations qui n'ont pas ou plus d'objet, car l'électeur aurait le sentiment de trancher dans le vide (voir ETIENNE GRISEL, *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 2004, p. 255 n. 653-654). S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage ait déjà commencé, mais qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution lorsque l'ouvrage est en état d'achèvement (ATF 128 I 190 c. 5; BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge; L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, 2008, p. 86, n. 5.1.2). Pour juger de cette question, il y a lieu, compte tenu de l'objet de l'initiative, de se placer non pas au moment de son dépôt, mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire. Le droit d'initiative n'impliquant aucun effet suspensif, il est possible qu'une initiative exécutable au moment de son dépôt devienne impossible à réaliser au moment du scrutin (ATF 128 I 190 c. 5.1 et références citées; BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge; L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, 2008, p. 87 n. 5.1.3). Ainsi, tant la jurisprudence que la doctrine retiennent qu'il est inadmissible de faire voter le corps électoral sur une initiative qui ne peut déployer d'effet.

6.3 Il s'ensuit que pour juger de l'exécutabilité de l'initiative, le Conseil municipal devait se placer au moment d'une probable votation, soit un an

après le moment du dépôt de l'initiative et au plus tard un an et demi après, donc en l'occurrence le 14 août 2020 (art. 31 al. 2 et 3 RO). Or, lorsque la préfète a rendu sa décision sur recours le 4 juin 2020, soit environ deux mois avant cette date, elle a d'ores et déjà constaté que toutes les mesures ressortant de l'initiative étaient réalisées, à l'exception du recatalogage et du déménagement du Fonds Photographie D. _____ dans les locaux de E. _____, ainsi que du plan d'archivage et du système de classement informatisé (tri, évaluation, description, cotation et reconditionnement des archives définitives), ces dernières mesures devant être achevées en 2021. Partant, et les recourants ne le contestent d'ailleurs pas, force est de reconnaître que toutes les mesures préconisées par les initiants n'ont pas uniquement commencé, mais sont terminées ou en voie d'achèvement.

6.4 Dans ces circonstances, de la même manière qu'il est impossible d'interrompre des travaux déjà terminés, il est impossible de poursuivre des travaux déjà achevés. Bien que les cas d'invalidation doivent rester l'exception, l'initiative doit avoir un sens pour mobiliser les citoyens et citoyennes. Ces derniers prennent des décisions souveraines, qui ont une portée obligatoire, et n'ont pas le caractère de simple sondage. Leur rôle serait dénaturé s'ils étaient amenés à prendre position sur un problème qui ne se pose pas, à trancher dans le vide, car ce serait tourner en dérision les institutions démocratiques. L'initiative étant déjà presque entièrement réalisée, elle n'a dès lors plus d'objet et n'a plus de raison d'être. C'est donc à juste titre que la préfète a confirmé l'invalidation de l'initiative au motif qu'elle était inexécutable sur la base des mesures déjà réalisées.

7.

Les recourants ne peuvent pas non plus être suivis lorsqu'ils requièrent la transmission de l'initiative au Conseil général au sens de l'art. 30 al. 3 RO pour traitement, malgré son invalidation par le Conseil municipal au motif qu'elle était irréalisable.

7.1 Selon l'art. 50 al. 1 LCo, les communes édictent les prescriptions nécessaires à leur organisation et à l'accomplissement de leurs tâches dans les limites du droit supérieur. En vertu de l'art. 30 al. 2 phr. 1 RO, si l'une des

conditions mentionnées à l'art. 28 RO fait défaut, le Conseil municipal prononce la nullité totale ou partielle de l'initiative. L'art. 17 LCo impose au Conseil municipal d'invalidier une initiative contraire à la loi ou irréalisable. Si l'initiative est recevable, il la soumet au Conseil général (art. 30 al. 3 RO). L'objectif de l'art. 17 LCo est, par le contrôle de la validité des initiatives, d'éviter les phases improductives et les situations de blocages, qui résulteraient du traitement d'initiatives irrecevables par les organes compétents (PETER FRIEDLI, *op. cit.*, art. 17 n. 2).

7.2 En l'occurrence, le RO doit être interprété de manière conforme au droit supérieur, soit à la LCo. La condition d'exécutabilité d'une initiative soumise aux ayants droit au vote n'apparaît pas dans le RO, mais cela ne signifie pas pour autant que cette condition ne doive pas être respectée. Les recourants ne sauraient être suivis lorsqu'ils avancent que dans la mesure où les conditions fixées par le RO sont remplies, l'initiative irréalisable doit être transmise au Conseil général. Bien que la condition d'une initiative réalisable ne figure pas dans le règlement communal de C._____, cette condition doit être prise en considération et respectée au même titre que la légalité de l'initiative. Si l'initiative était transmise au Conseil général en dépit de son inexécutabilité, non seulement cela viderait l'art. 17 LCo de son sens, mais cela serait contraire au droit. Dans ce contexte, la recevabilité de l'initiative s'examine à la fois à la lumière du règlement, de la loi et de la jurisprudence. Partant, c'est à juste titre que la préfète a confirmé la décision d'irrecevabilité de l'initiative du Conseil municipal, ladite initiative étant inexécutable au sens de l'art. 17 LCo, sans qu'elle ne doive être soumise au Conseil général pour traitement.

8.

Quant à l'allégation des recourants selon laquelle le local choisi par le Conseil municipal pour abriter les documents et objets déménagés de l'abri PBC détruit en 2014 ne répond pas aux critères définis par la LPBC, ni de l'Ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi, RS 520.11), ni aux instructions de l'Office fédéral de la protection de la

population (OFPC) concernant la construction d'abris pour biens culturels, celle-ci est hors de propos.

8.1 Conformément à l'art. 32 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 81 al. 1 LPJA, le recours doit contenir des motifs justifiant les conclusions retenues. Dans la pratique, il n'est pas posé d'exigences strictes quant aux motifs du recours s'agissant de personnes non versées dans le droit. Il suffit qu'il ressorte pourquoi et sur quels points la décision attaquée est contestée (ATF 140 III 86 c. 2; JAB 2006 p. 470 c. 2.4.3; MICHEL DAUM dans: R. HERZOG/M. DAUM [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020 [ci-après: *Kommentar*], art. 32 n. 22). De jurisprudence constante, un renvoi à des pièces antérieures de procédure ou une simple répétition des arguments développés devant l'autorité précédente ne constituent cependant pas des motifs suffisants. L'acte de recours doit bien plus exposer en quoi la décision attaquée serait fautive. En particulier, la motivation du recours doit permettre au moins de constater ce que le recourant demande et sur quels faits il se fonde (ATF 123 V 335 c. 1a, 96 I 96).

8.2 En l'espèce, les recourants se contentent d'avancer que le local d'archives situé dans l'abri PC X._____ n'est pas conforme aux exigences de la LPBC, de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1), de l'OPCi ainsi qu'aux instructions de l'OFPC. Toutefois, ils ne précisent pas quels conditions et critères posés par ces lois, cette ordonnance et ces instructions ne seraient pas remplis ou encore quelles dispositions seraient violées. Ils mentionnent uniquement que les exigences minimales relatives à la construction d'abris pour biens culturels sont fixées aux art. 46 LPPCi et 37 OPCi (devenu les art. 61 et 64 ainsi que 104 LPPCi dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021). Or, la mention de ces dispositions ne permet pas de déduire en quoi le local actuel X._____ ne répondrait pas auxdites exigences minimales ni ce que les recourants requièrent exactement. Dans ces conditions, le grief doit être déclaré irrecevable faute de motivation suffisante. En tout état de cause, quand bien même le grief serait recevable, il ne serait pas déterminant pour l'issue du présent litige. En effet, rien dans l'initiative ne permettait aux signataires de comprendre l'initiative comme faisant référence à la protection des biens culturels. En

utilisant les méthodes d'interprétations exposées ci-dessus (c. 4.1 à 4.3), que cela soit en rapport avec le titre de l'initiative " Archives ", avec le libellé de l'initiative faisant explicitement référence à la loi sur l'archivage, l'ordonnance sur l'archivage et l'ordonnance de direction, ou encore avec le texte au dos de l'initiative qui ne fait aucune mention des dispositions relatives à la protection des biens culturels, il en ressort que le but essentiel de l'initiative est, encore une fois, la conservation des archives dans un local adéquat. La simple citation des termes " biens culturels " dans ce contexte ne suffit pas pour qu'un citoyen ordinaire comprenne une intention du Comité d'initiative d'inclure dans l'initiative les biens culturels et les dispositions y relatives. Il peut également être précisé, à toutes fins utiles, que quand bien même l'argument serait recevable et quand bien même il entrerait dans le cadre de l'initiative, comme l'a souligné la préfète dans son mémoire de réponse du 20 juillet 2020, l'abri X._____ est un abri de protection civile, de sorte qu'il peut être admis qu'il garantisse la préservation et la sécurité des biens et documents qui y sont entreposés. Par ailleurs, à l'exclusion des variations de température et dans une moindre mesure de l'humidité constatées (dont la problématique est sous surveillance dans le but d'en trouver la cause et une solution dans le cadre d'une procédure pendante devant la préfète), aucun élément ne permet de déduire que le local d'archives est inadapté, que cela soit au niveau des exigences de lumière, d'eau, de qualité de l'air, d'incendie, de vols, de moisissures ou encore d'autres dangers. Partant, la mesure exigeant l'aptitude du local d'archives à conserver les biens culturels s'avère également remplie.

8.3 Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que la préfète a jugé le local des archives de C._____ adéquat, car conforme aux dispositions en la matière, sans égard aux dispositions relatives à la protection des biens culturels, ces dernières sortant du cadre de l'initiative.

9.

9.1 S'agissant finalement du délai de six mois imparti par l'initiative aux autorités communales à compter du dépôt de l'initiative pour présenter un projet d'organisation des archives de C._____, considéré comme

irréalisable par la préfète pour présenter un projet de plan d'archivage et d'un système de classement informatisé, ce point n'est plus contesté par les recourants, qui admettent que le délai applicable correspond à celui de l'art. 31 RO.

9.2 Il convient toutefois de relever que ce n'est pas en raison des délais nécessaires à la commune et à la Préfecture pour rendre des décisions, qui rendraient illusoire le délai calculé à partir du dépôt de l'initiative, que celle-ci doit être déclarée invalide. En effet, le TF ne nie pas la validité d'une initiative qui fixe un délai trop bref pour l'élaboration de nouvelles normes (voir l'arrêt du TF du 19 février 1975 dans ZBI 1975 p. 387); en d'autres termes, une impossibilité temporelle ne serait pas un motif d'invalidité (B. TORNAY, *op. cit.*, p. 85). Néanmoins, les initiants n'ont pas non plus le pouvoir de contraindre les autorités au point de leur impartir un délai de six mois pour étudier la question, établir des rapports, en débattre, liquider d'éventuelles divergences et élaborer le projet (E. GRISEL, *op. cit.*, p. 255 n. 653), ce d'autant plus qu'en vertu de l'art. 31 RO, un délai d'un an est accordé pour le traitement d'une initiative, délai pouvant être prolongé de six mois (art. 31 al. 2 et 3 RO).

10.

10.1 Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'instance inférieure a confirmé la décision du Conseil municipal d'invalider l'initiative " Archives " en raison de son inexécutabilité. Le recours doit donc être rejeté.

10.2 Il n'est pas perçu de frais pour les procédures de recours en matière de votations et d'élections communales, sous réserve des cas de recours dilatoire ou téméraire (art. 108a al. 1 LPJA). Selon la jurisprudence, agit par témérité la partie qui sait ou qui devait savoir, en faisant preuve de l'attention normalement exigible, que les faits invoqués à l'appui de ses conclusions ne sont pas conformes à la vérité. La témérité doit en outre être admise lorsqu'une partie viole une obligation qui lui incombe ou soutient jusque devant l'autorité de recours un point de vue manifestement infondé (ATF 124 V 285 c. 4b; RUTH HERZOG dans *Kommentar, op. cit.*, art. 108a n. 6 et 7). L'absence de chances de succès à elle seule ne fait pas encore apparaître

le procès comme étant téméraire. Il faut en plus que, subjectivement, la partie ait pu se rendre compte, avec l'attention et la réflexion que l'on peut attendre d'elle, de l'absence de toutes chances de succès de sa démarche, et que, malgré cela, elle ait persisté dans sa volonté de recourir (ATF 128 V 323 c. 1b et les références citées; RUTH HERZOG dans *Kommentar, op. cit.*, art. 108a n. 5). Bien que le recours du 3 juillet 2020 confine à la témérité, les recourants ayant invoqué un point de vue apparaissant d'emblée insoutenable, il convient de renoncer à la perception de frais de procédure.

10.3 Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 104 et 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - aux recourants,
 - à l'intimée,
 - à la Préfecture du Jura bernois.

Le président:

Le greffier:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, 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).