



# RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

---

*CST 7 / 2015*

Présidente a.h. : Sylviane Liniger Odiet  
Juges : Daniel Logos, Philippe Guélat, Gérald Schaller et Carmen Bossart  
Steulet  
Greffière : Gladys Winkler Docourt

## ARRET DU 9 FEVRIER 2016

dans la procédure liée entre

1. Thierry Raval
2. Loïc Dobler

**recourants,**

et

**le Bureau du Parlement jurassien**, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,

**intimé,**

*relative à la décision du Bureau du Parlement jurassien du 10 septembre 2015 rejetant une demande de deuxième lecture suite au refus d'entrée en matière sur la loi sur le salaire minimum cantonal.*

---

## CONSIDÉRANT

### En fait :

- A. Le 3 mars 2013, le peuple jurassien a accepté en votation l'initiative populaire intitulée « Un Jura aux salaires décents ».

Le Gouvernement jurassien a ainsi proposé au Parlement jurassien un projet de loi sur le salaire minimum cantonal. Celui-ci a toutefois refusé d'entrer en matière le 9 septembre 2015, par 30 voix contre 29.

- B. Sur requête de Loïc Dobler, député socialiste, par décision du 10 septembre 2015, le Bureau du Parlement a refusé d'inscrire cet objet à l'ordre du jour du Parlement pour

une deuxième lecture, considérant que le refus d'entrer en matière avait mis fin à la procédure législative et que le projet n'avait pas été mis en délibération. En l'absence de première lecture de la part du Parlement, il n'est pas possible de procéder à une deuxième lecture. Cette interprétation correspond à la pratique qui a prévalu jusqu'ici.

- C. Loïc Dobler et Thierry Raval ont recouru contre la « décision » du Bureau du Parlement auprès de la Cour constitutionnelle le 17 septembre 2015, concluant à titre principal à ce qu'il soit ordonné au Parlement de procéder à une deuxième lecture du projet de loi sur le salaire minimum cantonal et, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit ordonné au Parlement d'adopter dans un délai raisonnable une loi mettant en œuvre l'initiative populaire cantonale « Un Jura aux salaires décents » acceptée le 3 mars 2013 par le corps électoral jurassien, sous suite de frais et dépens. En substance, ils exposent que le refus d'inscrire une deuxième lecture constitue un vice formel grave dans la procédure parlementaire litigieuse, dès lors que la Constitution cantonale prévoit expressément deux lectures obligatoires, sans exception, disposition reprise dans la loi d'organisation du Parlement. Le refus du Parlement, respectivement de son Bureau, constitue un excès de pouvoir et une décision manifestement insoutenable. Les recourants invoquent également un déni de justice formel, dès lors qu'en renonçant à procéder à une deuxième lecture, le Bureau du Parlement a paralysé le processus législatif ; ainsi la loi qui doit concrétiser l'initiative acceptée par le peuple ne sera pas adoptée dans un délai raisonnable, alors que le délai d'ordre de 2 ans est déjà largement dépassé.
- D. Le président de la Cour constitutionnelle a demandé son déport le 25 septembre 2015, requête qui a été acceptée le 20 octobre 2015.
- E. Le Gouvernement a pris position le 29 septembre 2015. Il expose qu'il approuve la pratique existante du Bureau du Parlement de ne pas prévoir de deuxième lecture lorsque le Parlement n'est pas entré en matière sur un projet de loi. En effet, l'exigence de deux lectures a pour but d'éviter que des dispositions légales soient adoptées sous l'emprise de l'émotion ou sur un coup de tête des députés, leur texte devant être le produit d'une réflexion rationnelle. Elle sert également à veiller à la cohérence du texte. Il en découle que si un refus d'entrer en matière devait faire l'objet d'une deuxième lecture et que l'entrée en matière serait acceptée, la loi adoptée au final n'aurait fait l'objet que d'une seule lecture, ce qui est contraire à la Constitution et à la loi d'organisation du Parlement. Concernant le déni de justice formel, le Gouvernement souligne qu'il a travaillé activement à la mise en œuvre de l'initiative, proposant un projet de loi au Parlement. Le processus de consultation a pris du temps, mais il s'agissait de donner de meilleures chances au projet soumis au Parlement.
- F. Le Bureau du Parlement a conclu le 1<sup>er</sup> octobre 2015 au rejet de la conclusion principale du recours et à ce qu'il soit statué ce que de droit sur la conclusion subsidiaire, sous suite de frais et dépens. A titre préalable, il émet des doutes sur la recevabilité du recours, dès lors que la question litigieuse ici est de savoir si le refus du Parlement d'entrer en matière sur le projet de loi nécessite une deuxième lecture ; il ne s'agit pas directement de savoir si la volonté des initiants est respectée. Il laisse cependant

la Cour statuer ce que de droit. Sur le fond, il rappelle que le Parlement n'était pas contraint d'entrer en matière, en dépit du fait que le projet de loi fût destiné à réaliser une initiative populaire. Par ailleurs, l'entrée en matière précède la discussion sur le fond d'un projet, puisqu'elle constitue un débat de principe sur le projet. Lorsqu'elle est combattue, le débat est clôturé par un vote. Si celui-ci est négatif, le projet de loi est éliminé ; le refus du Parlement d'entrer en matière sur un projet de loi met un terme à la procédure législative. Cette opinion est également celle de la doctrine. Cela étant, contrairement à ce que celle-ci prétend également, par ailleurs de manière contradictoire, une loi sur laquelle le Parlement a refusé d'entrer en matière ne peut plus lui être soumise, pour différents motifs. C'est du reste la pratique développée par le Bureau du Parlement, en l'absence d'une base légale réglant expressément la question.

Le Bureau du Parlement a par ailleurs fourni la transcription des débats du Parlement ainsi que le Message du Gouvernement.

- G. Dans leur prise de position du 26 octobre 2015, les recourants rappellent que la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître de tout acte relatif à l'exercice des droits politiques, de sorte que le recours est recevable sur ce plan. Sur le fond, ils soulignent que ni le constituant ni le législateur n'ont envisagé la possibilité de faire une exception à la deuxième lecture, même en cas de refus d'entrer en matière en première lecture. Il est ainsi possible de revenir sur ce refus lors de la deuxième lecture, à l'occasion de laquelle le projet de loi fera l'objet d'une première lecture article par article. Une deuxième lecture article par article aura lieu lors d'une séance ultérieure, avec dans l'intervalle la publication du texte au Journal officiel.
- H. Le Bureau du Parlement a indiqué le 26 octobre 2015 qu'il avait récemment maintenu sa pratique de ne pas prévoir de deuxième lecture lors d'un refus d'entrer en matière en première lecture, s'agissant de la loi concernant la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Gouvernement. Cette manière de procéder n'a pas été contestée, en particulier par le recourant Loïc Dobler.
- I. Loïc Dobler s'est spontanément exprimé le 5 novembre 2015. Il confirme l'absence de deuxième lecture en lien avec la loi concernant la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Gouvernement et précise que cela n'implique pas qu'il soit d'accord.

### **En droit :**

1. La Cour constitutionnelle est compétente, dès lors que le recours porte sur un acte relatif à une initiative populaire (art. 108 al. 1 let. c LDP). A cet égard, il importe peu que la question principale soulevée par les recourants ne porte pas sur la conformité de la loi avec les dispositions voulues par les initiants. L'interprétation restrictive du Bureau du Parlement de l'article 108 al. 1 let. c LDP ne ressort en effet pas du texte. Les actes susceptibles d'un recours à la Cour constitutionnelle en matière de droits

politiques en général, et d'initiatives populaires en particulier, sont au contraire nombreux (cf. p. ex. RJJ 1998, p. 129, où le recours portait sur le refus du Parlement de prendre acte de la modification par les initiants d'un point du texte d'une initiative populaire déjà déposée ; RJJ 2001, p. 123 et RJJ 2002, p. 179, où le recours portait effectivement sur la conformité à la volonté des initiants de la loi adoptée ; RJJ 2006, p. 333, où le recours portait sur l'invalidation par le Parlement d'une initiative populaire ; cf. également MORITZ, La garantie des droits politiques dans le Canton du Jura et ses communes. Questions choisies, in RJJ 2013, p. 13ss, p. 59ss). La Cour constitutionnelle peut également être saisie lorsque les autorités politiques tardent à réaliser une initiative conçue en termes généraux dans les délais prescrits par la Constitution (dans ce sens, cf. MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. II, 2002, n. 220 et 222 ad art. 75/76 et les références citées).

On doit ainsi admettre que le refus du Bureau du Parlement d'inscrire à l'ordre du jour en deuxième lecture la loi sur le salaire minimum cantonal constitue une décision en lien avec une initiative populaire susceptible de recours à la Cour constitutionnelle, puisque ce refus met fin à la procédure législative destinée à concrétiser l'initiative populaire "Pour un Jura aux salaires décents", le dossier retournant probablement au Gouvernement pour qu'il le reprenne.

Le recours a été interjeté dans les formes.

Les recourants, qui sont tous les deux électeurs au niveau cantonal, disposent manifestement de la qualité pour recourir (cf. art. 108 al. 2 LDP).

S'agissant du délai, qui est de dix jours dès la découverte du motif de recours (art. 108 al. 3 LDP), respectivement du dies a quo, on peut admettre qu'il débute avec la "décision" du Bureau du Parlement de ne pas inscrire, à l'ordre du jour du Parlement, une deuxième lecture de la loi sur le salaire minimum cantonal, décision prise le 10 septembre 2015 et communiquée à Loïc Dobler dans une lettre du 11 septembre 2015. Le recours interjeté le 17 septembre 2015 l'a ainsi été dans le délai légal.

Il suit de ce qui précède que toutes les conditions de recevabilité sont réunies. Il convient dès lors d'entrer en matière.

2. Il découle des articles 83 al. 1 CJU et 3 al. 2 let. a LOP que le Parlement édicte les dispositions constitutionnelles, les lois ainsi que les décrets. Conformément aux articles 83 al. 3 CJU et 38 al. 1 LOP, les projets de dispositions constitutionnelles, de lois et de décrets font l'objet de deux lectures. Le règlement du Parlement mentionne que la discussion porte d'abord sur l'entrée en matière. Si celle-ci n'est pas combattue, le Parlement passe à la discussion de détail (art. 17 al. 1 RParl).

Il suit de ce qui précède qu'en principe une loi, lorsqu'elle est examinée par le Parlement, fait d'abord l'objet d'une discussion concernant l'entrée en matière puis, si celle-ci n'est pas combattue, d'une discussion dite de détail.

- 2.1 Le droit cantonal ne définit pas expressément la notion de lecture. On doit cependant admettre que la lecture au sens de l'article 83 al. 3 CJU est synonyme de délibérations, à savoir l'activité parlementaire qui est effectuée durant la phase des débats en séance plénière du Parlement entre le moment où ces débats commencent et celui où ils se terminent, quelle que soit la manière par laquelle il y est mis fin (vote final sur le projet de loi ou refus d'entrée en matière). En d'autres termes, la discussion d'entrée en matière fait partie de la lecture, ce qui est confirmé par l'article 17 RParl, qui indique que la discussion porte d'abord sur l'entrée en matière, puis, si celle-ci n'est pas combattue, le Parlement passe à la discussion de détail. A défaut, on ne comprendrait pas à quelle phase de la procédure parlementaire il faudrait rattacher l'entrée en matière. Du reste, le Gouvernement semble avoir la même interprétation, puisque dans son message complémentaire du 1<sup>er</sup> septembre 2015 relatif au programme d'économies OPTI-MA – demande d'une troisième lecture portant sur la loi d'impôt, il propose au Parlement de procéder à une troisième lecture tout en l'invitant à refuser l'entrée en matière.
- 2.2 La définition de la lecture retenue ci-dessus se confirme par ailleurs si l'on examine la systématique d'autres textes légaux.
- 2.2.1 Ainsi, en droit fédéral, l'article 74 de loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) prévoit que chaque conseil examine le projet d'acte et décide s'il entre en matière (débat d'entrée en matière ; al. 1). S'il a décidé d'entrer en matière, le conseil examine le projet article par article (discussion par article ; al. 2). L'entrée en matière est acquise de plein droit pour certains objets (cf. al. 3). L'alinéa 4 prévoit qu'un vote sur l'ensemble du texte (vote sur l'ensemble) a lieu dans chaque conseil au terme de la première discussion par article, sauf exceptions. En outre, le règlement du Conseil national (RS 171.13) précise à ses articles 41ss la manière dont les délibérations se déroulent, ainsi que cela ressort du titre de la section 4 ("Délibérations du conseil"). La note marginale de l'article 45 est la suivante : "entrée en matière et discussion par article". Il ressort par conséquent clairement de ces dispositions que l'entrée en matière fait partie des délibérations (cf. également GRAF/THELER/VON WYSS, in *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Kommentar, 2014, n° 10 ss ad art. 74, qui soulignent que chaque conseil examine un projet de loi en trois étapes, débat d'entrée en matière, discussion de détail et vote sur l'ensemble).
- 2.2.2 En droit bernois, l'article 75 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21) prévoit que les objets sont délibérés en une seule lecture (al. 1). Les projets de révision constitutionnelle et les projets de loi font l'objet de deux lectures (al. 2). Le Grand Conseil peut décider de renoncer à la seconde lecture d'un projet de loi (al. 3). Le règlement du Grand Conseil (RGC ; RSB 151.211) précise à son article 94 al. 1 que le Grand Conseil décide d'abord s'il veut traiter l'affaire (débat d'entrée en matière). S'il refuse d'entrer en matière, l'affaire est classée (al. 2). Après l'entrée en matière, le Grand Conseil passe à la discussion par article. Il peut aussi décider de discuter le projet par chapitre ou dans son ensemble (al. 3).

On déduit de ces dispositions que le débat d'entrée en matière fait partie de la lecture.

- 2.2.3 La loi neuchâteloise d'organisation du Grand Conseil (OGC ; RSN 151.10) prévoit une procédure parlementaire en trois, éventuellement quatre étapes, avec l'entrée en matière, le débat article par article, éventuellement un débat final puis le vote final. Ainsi, il découle de ses articles 281ss qu'à l'exception des cas soumis à la procédure sans débat, le Grand Conseil examine le projet de loi ou de décret et décide s'il entre en matière. Le Grand Conseil peut renoncer au débat d'entrée en matière si aucun membre du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat ne s'y oppose. L'auteur d'un rapport peut faire une déclaration préliminaire en introduction du débat d'entrée en matière. Après l'acceptation de l'entrée en matière, le Grand Conseil examine le projet de loi ou de décret article par article. Le débat article par article a lieu immédiatement après le débat d'entrée en matière. Avant le vote final, le projet de loi ou de décret peut faire l'objet d'un débat final lors duquel les orateurs ou les oratrices doivent se borner à faire part d'observations générales ou à motiver leur vote. Le vote final a lieu immédiatement après la clôture du débat article par article ou du débat final.

Il en découle là aussi que l'entrée en matière fait partie des débats en lien avec l'adoption d'une loi.

- 2.2.4 La loi vaudoise sur le Grand Conseil (RSVD 171.01) règle la problématique des délibérations à ses articles 92ss. Ainsi, selon l'article 92 al. 1, font l'objet des délibérations du Grand Conseil au sens de la section II (projets de lois, de décrets et rapports) tous projets de révision constitutionnelle, de loi et de décret ainsi que les rapports. L'article 94 al. 1 précise que tout projet de loi ou de décret fait l'objet d'un débat et d'un vote d'entrée en matière. Si l'entrée en matière est refusée, le projet est rejeté. Conformément à l'article 95, intitulé premier débat, après l'entrée en matière, le Grand Conseil passe en premier débat à la discussion de chaque article du projet de loi ou de décret. Le Grand Conseil peut aussi décider de discuter le projet par chapitre, voire dans son ensemble (art. 95 al. 2).

L'entrée en matière fait ainsi partie des délibérations au sens large, tandis que les débats au sens strict ne portent que sur la lecture de détail, article par article ou chapitre par chapitre.

- 2.2.5 Dans le Canton du Valais, les délibérations du Grand Conseil sont régies par les articles 86ss du règlement du Grand Conseil (RSVS 171.100), ainsi que le précise la note marginale. L'article 87 traite de l'entrée en matière. Si celle-ci est votée ou n'est pas combattue, le Grand Conseil passe à la discussion article par article (art. 88 al. 1). Le Grand Conseil peut décider de discuter le projet chapitre par chapitre ou dans son ensemble (art. 88 al. 2).

La doctrine, certes sur la base des textes précédemment en vigueur mais dont la teneur matérielle n'a pas changé, confirme que la phase parlementaire débute avec la première lecture qui, après lecture des rapports, se poursuit avec la discussion générale puis le vote sur l'entrée en matière. Débute alors la phase la plus importante

et la plus longue de la procédure, la discussion article par article (cf. Marie-Claire PONT VEUTHEY, *Le pouvoir législatif dans le Canton du Valais*, 1992, p. 101).

Il apparaît ainsi là aussi clairement que l'entrée en matière fait partie de la lecture.

3. Dans le cas d'espèce, l'entrée en matière a été refusée avant même la première discussion de détail, qui n'a de ce fait pas du tout eu lieu. Il n'y a pas eu de deuxième lecture une semaine plus tard au moins. Le processus législatif s'est achevé avec le refus d'entrer en matière en première lecture.

Les recourants soutiennent que le Parlement devait se prononcer une deuxième fois en dépit de ce refus.

- 3.1 La doctrine et la jurisprudence considèrent que les dispositions constitutionnelles doivent en principe être interprétées selon les mêmes méthodes que les simples règles de niveau légal. Le but de l'interprétation est de dégager le sens réel de la norme. Concernant plus spécialement les règles constitutionnelles, le rôle des divers critères d'interprétation varie selon qu'il s'agit d'une prescription organique ou de la garantie d'un droit fondamental dont il faut déterminer l'étendue. Dans le premier cas, la marge d'interprétation est relativement étroite. En effet, les règles organiques de la constitution n'ont pas la portée et la souplesse des dispositions qui régissent, sur le fond, les rapports de l'Etat à ses citoyens. Ces dernières nécessitent, plus qu'une interprétation, une concrétisation qui tienne compte de conditions historiques et de conceptions sociales en évolution. En revanche, les règles organiques reflètent la volonté du constituant quant à la structure et au fonctionnement de l'Etat, en définissant un ordre qui n'a guère besoin d'être concrétisé. Dans ce contexte, des conceptions nouvelles ne peuvent pas être reçues lors de l'interprétation de la constitution. S'il y a lieu, elles doivent être introduites par un amendement, ou une révision constitutionnelle partielle. Par conséquent, en l'absence d'un texte tout à fait clair, les données historiques sont prépondérantes. Il faut s'en tenir aux représentations du constituant au moment où la règle a été édictée et à la pratique subséquente des autorités chargées de son application (HÄFELIN/HALLER/KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8<sup>ème</sup> éd., 2013, no 129 ; SJ 1999, p. 268 consid. 2b ; RJJ 2003, p. 161 ; 1999, p. 85 consid. 4a ; ATF 124 II 193 consid. 5a ; 115 Ia 127 consid. 3 ; 112 Ia 208 consid. 2a).
- 3.2 Ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, la Constitution cantonale prévoit à son article 83 al. 3 que les projets de dispositions constitutionnelles, de lois et de décrets font l'objet de deux lectures (cf. également art. 38 al. 1 LOP, qui a une teneur identique). Conformément à l'article 38 al. 2 LOP, le texte adopté est publié au Journal officiel après chaque lecture. L'alinéa 3 précise qu'un intervalle d'une semaine au moins doit séparer les deux lectures.

Le texte adopté en première lecture est ainsi publié au Journal officiel. Un processus identique à la première lecture (entrée en matière, discussion de détail puis vote final) se déroule une seconde fois une semaine plus tard au moins (cf. également MORITZ,

La loi en droit constitutionnel jurassien, 2007, n° 211, qui relève qu'en deuxième lecture, la procédure parlementaire doit être refaite entièrement, avec le débat d'entrée en matière puis la discussion de détail).

- 3.3 Ni la Constitution cantonale ni la loi ne prévoient d'exception à l'obligation de la double lecture. Sur ce point, il ressort des débats à l'Assemblée constituante que si la disposition en question a donné lieu à de très longues discussions, la nécessité de prévoir deux lectures pour les dispositions constitutionnelles et les lois a été admise rapidement. Aucune exception n'a été proposée ni même mentionnée (JOAC 1978, p. 23). La double lecture, qui est de mise dans de nombreux cantons, a pour but d'éviter que des dispositions légales soient adoptées sous l'emprise de l'émotion ; leur texte doit être le produit d'une réflexion rationnelle. Le délai entre les deux lectures vise à examiner une fois encore et de manière approfondie les résultats de la première lecture, à supprimer les éventuelles contradictions ou clarifier les points confus, à réviser d'éventuelles décisions peu réfléchies prises lors de la première lecture (ATF 133 I 178 consid. 3.2 et les références = JdT 2008 I p. 299 ; WIEDERKEHR, in Richli/Wicki [édit.], *Kommentar der Kantonsverfassung Luzern*, 2010, n° 7 ad §39 ; MORITZ, op. cit., n° 210 ; KÄLIN/BOLZ [édit.], *Manuel de droit constitutionnel bernois*, 1995, p. 455 ; EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau*, Textausgabe mit Kommentar, 1986, n° 31 ad §78 ; SCHWEIZER, *Verfassung des Kantons Glarus*, Kommentar zum Entwurf, 1981, p. 351). L'exigence de la deuxième lecture ne constitue pas une simple prescription d'ordre, ce que son ancrage constitutionnel confirme (dans ce sens, ATF 133 I 178 consid. 3.4).

Il en découle que lorsque la première lecture se termine par le refus d'entrer en matière, une deuxième lecture doit avoir lieu car un tel refus peut lui aussi avoir été décidé sous l'emprise de l'émotion ou pour des motifs de circonstances sur lesquels les députés sont susceptibles de revenir ultérieurement. Il importe peu à cet égard que le résultat puisse être le même à l'issue de la deuxième lecture (dans ce sens, ATF 133 I 178 consid. 3.4 in fine). Cette manière de faire découle directement du texte constitutionnel et la pratique observée par le Parlement n'est à cet égard pas déterminante, eu égard au principe d'interprétation des dispositions constitutionnelles. L'article 83 constitue en effet de toute évidence une norme organique qui ne nécessite pas d'être adaptée à l'évolution sociale. L'interprétation littérale doit ainsi être privilégiée, laquelle est tout à fait claire.

- 3.4 Le Tribunal fédéral a lui aussi relevé que le droit jurassien prévoyait une deuxième lecture obligatoire pour les dispositions constitutionnelles, les lois et les décrets (ATF 133 I 178 consid. 3.3). De même, la Cour constitutionnelle a souligné, en lien avec le *dies a quo* du délai de recours s'agissant de la conformité d'un texte légal avec une initiative populaire, qu'une deuxième lecture devait nécessairement intervenir lors de l'élaboration de dispositions législatives (RJJ 2001, p. 123 consid. 1c).

Contrairement à ce que prétend le Bureau du Parlement, la doctrine va dans le même sens. Ainsi, Moritz, au n° 206 de son ouvrage, pose le principe selon lequel un refus d'entrée en matière met fin à la procédure législative. Cet auteur ne précise pas s'il



s'agit du refus d'entrer en matière lors de la première ou de la deuxième lecture et on ne saurait inférer de l'absence de précision qu'il s'agirait nécessairement d'une non-entrée en matière prononcée en première lecture. Au contraire, au n° 212, l'auteur souligne que ce n'est qu'à l'issue de la seconde lecture que sont prises les décisions définitives du Parlement, à savoir l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, ainsi que le refus d'entrer en matière, même si celui-ci a été prononcé en première lecture. Il rappelle que l'exigence constitutionnelle de la double délibération s'applique sans restriction. Il n'y a ainsi pas de contradiction.

La pratique parlementaire contra legem actuelle ne permet pas de réaliser l'objectif visé par les deux lectures. Il est tout à fait envisageable que les parlementaires reviennent sur un refus d'entrée en matière, d'autant qu'en l'espèce, l'écart n'était que d'une voix (30 voix contre 29). L'exigence de rationalité visée par les deux lectures ne porte en effet pas que sur le texte d'une disposition légale mais aussi sur l'existence même d'un projet de loi.

- 3.5 Certains cantons prévoient des exceptions à la double lecture. Celles-ci sont toutefois expressément réglées au niveau légal, voire constitutionnel.
  - 3.5.1 Le Canton de Berne prévoit à l'article 75 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil que les projets de révision constitutionnelle et les projets de loi font l'objet de deux lectures. L'alinéa 3 permet au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture d'un projet de loi.
  - 3.5.2 Le Canton de Vaud, dans sa loi sur le Grand Conseil, indique à l'article 100 que tout projet de révision constitutionnelle, de loi ou de décret doit faire l'objet de deux débats au moins. Le deuxième débat ne peut avoir lieu avant la séance suivante, sauf décision contraire prise à une majorité des trois quarts présents.
  - 3.5.3 Dans le Canton du Valais, si l'article 49 al. 1 de la Constitution institue deux lectures pour les projets de loi et de décret, l'alinéa 3 confère au Grand Conseil la possibilité de décider d'une seule lecture ou d'une lecture supplémentaire.
  - 3.5.4 L'article 39 al. 2 de la Constitution lucernoise instaure une double lecture pour les modifications constitutionnelles et les lois. Selon l'article 60 de la loi sur le Grand Conseil (KRG ; SRL 30), la deuxième lecture ne peut pas avoir lieu durant la même session que la première.
  - 3.5.5 A Glaris, la Constitution (SRG 131.217) instaure une double lecture pour les modifications constitutionnelles, les lois et les ordonnances (art. 86 al. 2).
- 3.6 Au vu de ce qui précède, il apparaît que si des exceptions à la double lecture sont envisageables, voire souhaitables de lege ferenda, elles doivent toutefois être expressément prévues à tout le moins dans une loi, voire dans la Constitution en fonction des dispositions topiques cantonales y relatives, comme le démontre l'analyse des lois mentionnées ci-dessus. Compte tenu de l'interprétation qui doit prévaloir en

matière de normes organiques constitutionnelles (cf. consid. 3.1 supra), il n'est pas possible d'introduire d'exceptions par la jurisprudence, en l'absence de toute lacune de la loi, encore moins par la pratique parlementaire. En outre, pour respecter la disposition constitutionnelle extrêmement stricte, aucune exception ne doit être possible si un parlementaire, comme c'est le cas ici, demande une deuxième lecture.

4. Le Bureau du Parlement argue toutefois que si le Parlement, lors d'une autre séance, était finalement entré en matière sur le projet de loi qui lui était soumis, il n'y aurait eu qu'une seule discussion de détail, puisque sous réserve de l'hypothèse de l'article 189 al. 2 Cpa non réalisée en l'espèce, la loi ne permet pas au Parlement de procéder à une troisième lecture.

A la lecture de la Constitution et de la loi toutefois, il apparaît que la manière de procéder du Bureau du Parlement n'est pas conforme. Ni le constituant ni le législateur n'ont prévu d'exception à l'obligation de la deuxième lecture. Des aménagements peuvent et doivent toutefois être pris pour avoir matériellement deux lectures complètes et respecter l'exigence constitutionnelle. Il est tout à fait envisageable que le Parlement se saisisse une deuxième fois de la discussion de détail, sans nouvelle entrée en matière. En d'autres termes, dans le cas présent, la loi aurait fait l'objet d'une entrée en matière, refusée, puis d'une deuxième discussion d'entrée en matière. Si celle-ci avait été admise, le Parlement aurait eu alors une première discussion de détail après avoir accepté l'entrée en matière lors d'un second débat, puis une deuxième lecture article par article ultérieurement. En procédant ainsi, l'exigence des deux lectures complètes serait respectée et le but visé par cette disposition également.

5. Par ailleurs, cette manière de procéder, qui respecte l'exigence constitutionnelle impérative de la double lecture voulue par l'article 83 al. 3 CJU, s'impose d'autant plus que le refus d'entrée en matière lors de la première lecture se déroule dans un contexte particulier. A l'instar des recourants, il faut rappeler que la loi en question fait suite à une initiative populaire conçue en termes généraux déposée le 14 octobre 2009. Le Parlement a constaté sa validité matérielle plus d'une année plus tard, avant de refuser d'y donner suite en septembre 2012. Le peuple s'est prononcé favorablement le 3 mars 2013 par 54.2% des votants. Or, selon l'article 76 al. 4 CJU, si le peuple accepte une initiative, le Parlement doit y satisfaire dans un délai de deux ans. Il s'agit d'un délai d'ordre dont l'inobservation n'entraîne aucune conséquence prévue par la Constitution ou la loi. Les citoyens peuvent se plaindre devant la Cour constitutionnelle d'un retard injustifié dans le traitement de l'initiative. La Cour ne peut toutefois qu'enjoindre le législateur à adopter la législation demandée par le peuple (MORITZ, op. cit., n° 191). Le Parlement admet d'ailleurs que le délai de deux ans prévu par la Constitution est dépassé, tout en relevant que le Gouvernement a travaillé activement à la mise en œuvre de l'initiative. Il a toutefois refusé d'entrer en matière sur le projet de loi sur le salaire minimum qui lui était soumis, ce qui a retardé la concrétisation de la volonté populaire, lors même que le délai d'ordre était déjà largement dépassé. Indépendamment de la pertinence des arguments soulevés lors du débat d'entrée en matière, avec sa décision de refus et en refusant de se prononcer sur

l'entrée en matière lors d'une deuxième lecture, le Parlement a mis fin à la procédure législative, retardant d'autant la réalisation de la volonté populaire.

6. Il suit de ce qui précède que le recours est admis. Le Bureau du Parlement devra ainsi inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine séance la deuxième lecture de la loi sur le salaire minimal.
7. La procédure est gratuite (art. 231 al. 2 Cpa). Les recourants n'ayant pas eu de frais de représentation particuliers, il n'y a pas lieu de leur allouer de dépens.

### **PAR CES MOTIFS**

#### **LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**admet**

le recours ; partant,

**invite**

le Bureau du Parlement à inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine séance du Parlement la deuxième lecture de la loi sur le salaire minimum cantonal ;

**dit**

qu'il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens ;

**informe**

les parties des voie et délai de recours, selon avis ci-après ;

**ordonne**

la notification du présent arrêt :

- aux recourants, Loïc Dobler et Thierry Raval ;
- à l'intimé, le Bureau du Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;

et l'envoi d'une copie pour information au Gouvernement, par son Président, à Delémont.

Porrentruy, le 9 février 2016

**AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**La présidente a.h. :      La greffière :**

Sylviane Lingier Odiet      Gladys Winkler Docourt

**Communication concernant les moyens de recours :**

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*