



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CST 2 / 2015

Président : Jean Moritz
Greffière : Gladys Winkler Docourt

DECISION DU 16 AVRIL 2015

dans la procédure liée entre

Jean-Jacques Pedretti, Route de Fontenais 12, 2900 Porrentruy,

requérant,

et

- 1. Gouvernement de la République et Canton du Jura**, par son président, Michel Thentz, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,
- 2. Bureau du Parlement**, par son président, Jean-Yves Gentil, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,

intimés,

*dans le cadre de la procédure en contrôle de la constitutionnalité des articles 35a et 120 al. 4 bis de la loi d'impôt adoptés par le Parlement le 17 décembre 2014
– production de documents (art. 182 al. 2 Cpa) –*

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Le 19 janvier 2015, Jean-Jacques Pedretti a demandé le contrôle de la constitutionnalité des articles 35a et 120 al. 4 bis de la loi d'impôt adoptée par le Parlement le 17 décembre 2014 (mesure 118 du programme OPTI-MA – introduction d'un impôt minimal).

Dans le cadre de la procédure ouverte à la suite de cette demande, le juge instructeur a demandé au Bureau du Parlement de remettre à la Cour constitutionnelle les documents relatifs aux dispositions contestées, à savoir le message du Gouvernement, les procès-verbaux de la commission parlementaire

ainsi que la transcription des débats, conformément à ce que prévoit l'article 182 al. 2 Cpa.

Le Bureau du Parlement a remis ces documents le 29 janvier 2015 et le 3 février 2015. Ceux-ci ont été mis à la disposition du requérant.

- B. Par courrier du 20 février 2015, le requérant a demandé que le Bureau du Parlement fournisse les procès-verbaux de la "Table ronde" qui a discuté des mesures fiscales faisant l'objet des dispositions qu'il conteste devant la Cour constitutionnelle. Il considère que ces documents sont indispensables à l'examen au fond de la constitutionnalité des dispositions qu'il conteste, mais également à l'examen formel de la régularité de la procédure législative ayant abouti à l'adoption des mesures d'économies du programme OPTI-MA. Le requérant relève que le processus initié par la "Table ronde" a fait l'objet de critiques quant à son caractère démocratique. Il considère qu'il incombe à la Cour constitutionnelle de contrôler également la régularité de la procédure législative sur les deux articles de la loi d'impôt qu'il conteste.
- C. Dans sa détermination du 3 mars 2015, le Gouvernement s'oppose à la production des extraits des procès-verbaux de la "Table ronde" demandés par le requérant. Il soutient que ces documents ne sont pas nécessaires pour juger de la conformité au droit supérieur des dispositions contestées et qu'ils ne relèvent par ailleurs pas de l'article 182 al. 2 Cpa. Le Gouvernement rappelle aussi que les discussions de la "Table ronde" étaient confidentielles. Il conteste que la procédure législative ait été irrégulière, car les travaux de la "Table ronde" ont été menés hors du cadre institutionnel et ils ont précédé l'envoi du message au Parlement, les projets législatifs ayant été rédigés à l'issue des travaux de la "Table ronde".

Quant au Bureau du Parlement, il s'est prononcé sur la demande du requérant le 5 mars 2015. En substance, il déclare se rallier sur le fond aux arguments du Gouvernement. Il se prévaut également de la clause de confidentialité décidée par les membres ayant siégé dans cet organisme auquel il n'était d'ailleurs pas partie en tant que tel. Le Bureau du Parlement précise que son rôle en lien avec les travaux de la "Table ronde" a été de proposer aux partis politiques les principes et la base de travail d'une démarche de nature politique et hors cadre institutionnel. Il a en outre consenti à ce que le secrétariat des séances de la "Table ronde" soit assuré par le Secrétariat du Parlement.

En annexe à sa prise de position, le Bureau du Parlement produit un communiqué de presse du 19 mars 2014 relatif à la mise en place de la "Table ronde", ainsi qu'un document intitulé "Principes de la table ronde en matière d'assainissement des finances cantonales".

- D. Dans deux prises de position séparées du 23 mars 2015, le requérant s'est exprimé sur les déterminations du Gouvernement et du Bureau du Parlement. Au refus opposé à sa requête, il invoque les dispositions du Code de procédure

administrative relatives à l'établissement des faits (art. 58ss Cpa), en particulier à l'obligation des parties de collaborer et à la production de pièces (art. 60 et 61 Cpa). Il conteste que la confidentialité des débats de la "Table ronde" puisse faire obstacle à sa demande, celle-ci étant également indispensable, selon lui, pour vérifier la régularité de la procédure législative qui, à l'inverse de ce qu'affirme le Gouvernement, a été menée dans un cadre institutionnel suite à une intervention parlementaire le 29 janvier 2014, alors que le programme OPTI-MA a été initié en 2013 déjà. Le requérant a complété son argumentation par un troisième courrier le 23 mars 2015, dans lequel il requiert la production de documents supplémentaires, à savoir le catalogue des mesures OPTI-MA préconisé par le Gouvernement et remis à la "Table ronde", ainsi que la liste finale établie par celle-ci à l'intention du Gouvernement. Il demande enfin la production de l'accord final remis au Gouvernement par la "Table ronde" concernant l'acceptation des mesures par les participants à cet organisme.

En droit :

1. En vertu des articles 50 al. 2 et 51 al. 2 Cpa, applicables par renvoi de l'article 182 al. 4 Cpa, le président de la Cour constitutionnelle instruit les affaires déferées à cette autorité judiciaire et prépare la décision à rendre. Il assume ainsi la direction de la procédure et peut, dès lors, prendre seul des mesures provisionnelles ou d'autres mesures de conduite de la procédure, notamment décider de la suspension de celle-ci (BROGLIN/WINKLER DOUCOURT, Procédure administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, nos 477 et 697 et réf. cit.).

La requête de Jean-Jacques Pedretti portant sur les documents dont il réclame la production dans le cadre de la procédure en contrôle de la constitutionnalité des articles 35a et 120 al. 4 bis de la loi d'impôt, si elle était admise, déboucherait sur le prononcé d'une mesure d'instruction préparatoire. Quant au rejet de cette requête, il n'aurait qu'un caractère provisoire, dès lors que la Cour constitutionnelle pourrait décider à l'occasion de sa délibération sur le fond de l'affaire d'ordonner l'édition des documents demandés.

La requête de Jean-Jacques Pedretti implique ainsi qu'une décision soit prise, à ce stade de la procédure, pour laquelle le juge instructeur est compétent.

2. Dans un premier temps, le requérant a fondé sa demande de production des extraits des procès-verbaux de la "Table ronde" sur l'article 182 al. 2 Cpa qui énumère les documents que le Bureau du Parlement doit remettre à la Cour constitutionnelle. Par la suite, face au désaccord exprimé par les intimés quant à la production des extraits des procès-verbaux de la "Table ronde", le requérant a invoqué les dispositions du Code de procédure administrative relatives à l'obligation des parties et des tiers de collaborer à l'établissement des faits.
 - 2.1 En vertu de l'article 182 al. 2 Cpa, le Bureau du Parlement est tenu de remettre à la Cour constitutionnelle le message gouvernemental de l'acte législatif attaqué, les

procès-verbaux de la commission parlementaire dans la mesure où ils concernent le problème soulevé par la requête, ainsi que la transcription des débats relatifs à la norme contestée.

L'article 182 al. 2 Cpa a été révisé par la loi du 13 septembre 2000 modifiant les actes législatifs liés à la réforme de la justice. Cette disposition a été adaptée à l'article 19 al. 9 de la loi d'organisation du Parlement du 9 décembre 1998 (cf. JDD 2000 no 12, p. 454). La teneur de ces deux articles est identique, abstraction faite du début de l'article 182 al. 2 Cpa qui prévoit que la Cour constitutionnelle demande au Gouvernement de se déterminer par écrit sur la constitutionnalité invoquée, exigence que ne contient pas l'article 19 al. 9 LOP.

Dans sa teneur antérieure à la modification du 13 septembre 2000, l'article 182 al. 2 Cpa prévoyait que la Cour constitutionnelle demandait au Parlement et, le cas échéant au Gouvernement, de se déterminer par écrit sur l'inconstitutionnalité invoquée. S'agissant du Parlement, cette disposition est restée lettre morte. La doctrine relève qu'il n'était pratiquement pas possible de demander à l'ensemble du Parlement de prendre position. Par conséquent, la Cour constitutionnelle invitait son Bureau à le faire, mais celui-ci se limitait à transmettre les procès-verbaux des débats relatifs à la loi en cause. Il en ressortait généralement que le problème de la constitutionnalité n'avait pas été abordé par le Parlement. En revanche, le Gouvernement était mieux à même de se prononcer sur les questions de constitutionnalité, puisqu'il préparait la procédure législative et que c'était, en principe, au cours de ces travaux préparatoires que les problèmes de cet ordre étaient examinés (cf. à ce sujet, BOINAY, La procédure administrative et constitutionnelle du canton du Jura, 1993, p. 333). Cette manière de procéder instaurée par la pratique a été finalement prise en compte par le législateur lors de la réforme de la justice en septembre 2000.

- 2.2 La finalité poursuivie par la remise des documents énumérés à l'article 182 al. 2 Cpa entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001 et par la pratique antérieure du Bureau du Parlement est de permettre à la Cour constitutionnelle de dégager, dans la mesure du possible, la volonté du législateur en rapport avec la norme contestée et ainsi de vérifier, sur la base de l'interprétation qui peut en être faite, sa conformité au droit supérieur. Le message gouvernemental, les procès-verbaux des commissions parlementaires et les débats au Parlement constituent ce que l'on a coutume de dénommer les travaux préparatoires du législateur, à savoir l'ensemble des documents sur lesquels s'appuient la méthode de l'interprétation historique subjective de la loi – elle se distingue de la méthode historique objective qui se base sur les conceptions en vigueur au moment de l'adoption de la loi (cf. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, no 433 ; MOOR/FLUECKIGER/MARTENET, Droit administratif, volume 1, Les fondements, 3^{ème} éd. 2012, p. 128). La méthode subjective permet de clarifier l'intention du législateur, pour autant que les travaux préparatoires apportent une réponse claire à la question litigieuse (ATF 139 II 138 consid. 2.4 et arrêts cités).

- 2.3 En l'obligeant à remettre à la Cour constitutionnelle le matériel des travaux préparatoires de l'acte attaqué, l'article 182 al. 2 Cpa impose au Bureau du Parlement un devoir de collaborer.

Contrairement à ce que laisse supposer le requérant lorsqu'il se réfère aux articles 58ss Cpa, l'obligation de collaborer prescrite à l'article 182 al. 2 Cpa ne s'inscrit pas dans une procédure probatoire d'établissement des faits. Elle vise bien plutôt à apporter les éléments susceptibles de déterminer l'intention du législateur dans le processus d'interprétation de la norme attaquée. Ce processus a pour fonction de résoudre une question de droit et non de clarifier l'existence d'un fait. Par conséquent, l'article 60 Cpa, à teneur duquel les parties sont au besoin tenues de collaborer à l'établissement des faits, est inapplicable dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité introduite par le requérant. Il en est de même de l'article 61 Cpa relatif à la production de pièces. Seul l'article 182 al. 2 Cpa entre en ligne de compte.

3.

- 3.1 Comme on l'a vu, la finalité de la collaboration à laquelle le Bureau du Parlement est tenu est de permettre à la Cour constitutionnelle de déterminer quelle était l'intention du législateur en adoptant la norme litigieuse. Pour se faire, le Bureau du Parlement doit lui remettre les documents usuels mentionnés à l'article 182 al. 2 Cpa qui sont produits au cours des étapes successives de la procédure législative. L'apport du matériel préparatoire n'est cependant pas limité aux documents que mentionne l'article 182 al. 2 Cpa. Tout autre document pouvant servir au but poursuivi par cette disposition peut être considéré comme un document de travail préparatoire lorsqu'il a été élaboré durant la procédure législative.

Tel pourrait être le cas de la transcription des discussions de la "Table ronde" si l'on devait aboutir au constat que ces discussions ont fait partie de la procédure législative ayant abouti à l'adoption par le Parlement des mesures législatives découlant du programme OPTI-MA, notamment la mesure 118 mise en cause par le requérant.

- 3.2 Le Gouvernement et, à sa suite, le Bureau du Parlement, sont d'avis que les travaux de la "Table ronde" ont été menés hors du cadre institutionnel et qu'ils ont précédé la procédure législative.

Cette opinion est pour le moins discutable. La conférence dénommée "Table ronde" a été mise sur pied suite à une intervention parlementaire, dans le but d'obtenir un large soutien des partis politiques au programme d'économies OPTI-MA initié en 2013. Selon le message du Gouvernement adressé au Parlement le 7 octobre 2014, le processus décisionnel des mesures d'économies a eu ceci de particulier qu'il a émané du Gouvernement et d'une "Table ronde" réunissant des représentants du Gouvernement et des principaux partis politiques présents au Parlement. La "Table ronde" a examiné les mesures proposées par le Gouvernement et par les participants pour s'accorder sur un programme d'économies global. Cette

conférence a abouti à un accord final adopté à l'unanimité des cinq partis dont les représentants se sont engagés à défendre le programme de mesures au sein de leur parti, au Parlement et auprès de la population (cf. message du Gouvernement in JDD no 16 du 3 décembre 2014, p. 586ss ; cf. aussi déclarations du président de la Commission parlementaire spéciale OPTI-MA, *ibidem*, p. 673).

Il ressort par ailleurs des documents produits par le Bureau du Parlement que celui-ci a fixé les principes de fonctionnement de la "Table ronde" et qu'il a décidé de la composition de la conférence, arrêté un calendrier de travail et le mode de délibération sur la base du catalogue des mesures présentées par le Gouvernement ; il a en outre fixé les devoirs des participants, en particulier celui du respect du principe de la confidentialité des débats, etc. La conférence était présidée par le président du Gouvernement ; un autre membre du Gouvernement y participait. Enfin, le secrétariat de la conférence était assumé par le Secrétariat du Parlement (cf. les principes de la "Table ronde" en matière d'assainissement des finances cantonales, adoptés par le Bureau du Parlement le 6 mars 2014).

On ne saurait dès lors considérer que cette conférence s'est réunie – à six reprises (JDD précité, p. 587) – en dehors du cadre institutionnel. Il est également difficile d'admettre que la "Table ronde" n'était pas été intégrée dans le processus législatif, dès lors que les mesures proposées au Parlement ont été le fruit d'une concertation qui s'est faite, précisément, au sein de cette conférence, entre le Gouvernement et les participants à la "Table ronde", laquelle s'est concrétisée par un accord final adopté à l'unanimité.

- 3.3 Il n'y a cependant pas lieu de statuer définitivement sur la question de savoir dans quelle phase de la procédure législative, phase initiale ou préparlementaire ou phase parlementaire (à ce sujet, cf. MORITZ, *La loi en droit constitutionnel jurassien, Notion et processus d'adoption*, 2007, p. 43ss), s'inscrit l'activité de la "Table ronde". Cette question n'est en effet pas déterminante pour décider si les procès-verbaux de cette conférence et les autres documents qui en émanent doivent être édités dans la procédure de contrôle de la validité des dispositions contestées par le requérant.

En effet, l'apport de ces procès-verbaux et des autres documents demandés par le requérant n'est pas nécessaire pour fixer la volonté du législateur. Celle-ci est parfaitement reconnaissable à partir du message concernant la mesure 118 qui fait état de recettes fiscales de CHF 650'000.- générées par l'impôt minimal sur le revenu et le bénéfice (JDD précité, p. 620). Il n'est du reste pas nécessaire d'avoir recours aux travaux préparatoires pour déterminer ce que le législateur a voulu en introduisant un impôt minimal. S'agissant des exceptions à l'assujettissement à cet impôt, la volonté du législateur découle déjà du texte légal (cf. art. 35a al. 2 LI) et, pour le surplus, elle a été explicitée notamment à l'occasion des débats sur la mesure 118 en séance plénière du Parlement (cf. les extraits du JDD de la séance du 3 décembre 2014 et de celle du 17 décembre 2014 produits par le Bureau).

- 3.4 Quant à la constitutionnalité de la mesure 118, les travaux préparatoires à disposition montrent que cette problématique n'a pas été abordée. Il est donc vraisemblable qu'elle ne l'ait pas été non plus lors des discussions au sein de la "Table ronde". Le requérant l'admet lui-même et regrette cette situation lorsqu'il écrit que "les procès-verbaux de la table ronde, s'ils sont produits, démontreront certainement la même lacune". Il reconnaît ainsi implicitement que la production des procès-verbaux de la "Table ronde" ne présente aucun intérêt pour juger de la conformité de la mesure 118 au droit supérieur. Par ailleurs, quand bien même les participants à la "Table ronde" auraient évoqué cette question, la Cour constitutionnelle ne serait pas liée par les opinions qui auraient été émises.
4. Le requérant considère encore que les procès-verbaux de la "Table ronde" sont nécessaires pour juger de la régularité de la procédure législative. Il met notamment en cause la confidentialité à laquelle les participants se sont astreints, ainsi que leur engagement à défendre les accords qu'ils ont acceptés au sein de leur organe respectif ; il se demande aussi quelle est la nature juridique de la "Table ronde".

On doit cependant constater que le requérant ne soulève aucun grief au sujet du déroulement de la procédure législative dans sa requête en contrôle de la constitutionnalité de la mesure 118, ni dans son mémoire du 19 janvier 2015, ni dans le complément à ladite requête qu'il a adressée à la Cour constitutionnelle le 27 janvier 2015. Il n'évoque pas non plus cette problématique dans sa détermination finale sur le fond du 23 mars 2015. Ce n'est que dans sa prise de position relative au refus du Gouvernement et du Bureau du Parlement de produire les extraits des procès-verbaux de la "Table ronde" qu'il met en cause la procédure législative qui a été suivie, sans toutefois expliciter en quoi les quelques éléments qu'il relève démontreraient qu'elle aurait été irrégulière. Il est dès lors vraisemblable que la Cour constitutionnelle n'aura pas à examiner cette question. Il s'agit, en outre, d'un problème formel de procédure, sans rapport avec les discussions de fond sur la mesure no 118 au sein de la "Table ronde", de telle sorte que pour ce motif également, la production des procès-verbaux de cette conférence n'apparaît pas nécessaire pour statuer sur la requête en contrôle de la constitutionnalité des articles 34a et 120 al. 4 bis LI.

5. Sur le vu de ce qui précède, la demande de Jean-Jacques Pedretti tendant à l'édition des procès-verbaux et d'autres documents de la "Table ronde" en tant qu'ils concernent la mesure no 118 du programme OPTI-MA doit être rejetée à ce stade, toute mesure d'instruction ultérieure dont pourrait décider la Cour constitutionnelle étant réservée.

La procédure est gratuite (art. 231 al. 1 Cpa).

PAR CES MOTIFS

LE PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

rejette

la demande de Jean-Jacques Pedretti tendant à la production des procès-verbaux et d'autres documents de la "Table ronde" relatifs à la mesure 118 du programme OPTI-MA ;

dit

que des mesures d'instruction supplémentaires dont pourraient décider ultérieurement la Cour constitutionnelle sont réservées ;

dit

que la procédure est gratuite ;

informe

le requérant des voies et délai de recours, selon avis ci-après ;

ordonne

la notification de la présente décision :

- au requérant, Jean-Jacques Pedretti, Route de Fontenais 12, 2900 Porrentruy
- au Gouvernement de la République et Canton du Jura, par son président, M. Michel Thentz, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;
- au Bureau du Parlement, par son président, M. Jean-Yves Gentil, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 16 avril 2015 / JM / jl

Le président :

Jean Moritz

La greffière :

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.*