

Delémont, le 14 septembre 2021

MESSAGE CONCERNANT LE PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA RELATIF A LA DESTITUTION DES MEMBRES D'AUTORITES CANTONALES ET COMMUNALES

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député·e·s,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la Constitution de la République et Canton du Jura visant à poser les bases constitutionnelles nécessaires à l'instauration d'une procédure de destitution des membres d'autorités cantonales et communales.

Le Gouvernement vous invite à l'accepter et la motive comme suit.

I. Contexte

La proposition qui vous est soumise fait suite à la motion interpartis n° 1262 "Gouverner, c'est prévoir", acceptée par le Parlement le 4 septembre 2019.

Pour rappel, cette motion demande à ce que le Gouvernement propose au Parlement la modification constitutionnelle et les bases légales permettant de révoquer les membres d'autorités cantonales et communales.

Elle trouve son origine dans les travaux de la commission spéciale chargée d'élaborer la nouvelle législation parlementaire, alors que "l'affaire Maudet" battait son plein dans le canton de Genève. Afin de se prémunir d'une telle situation dans notre canton, les membres de ladite commission ont jugé qu'il était nécessaire de se doter des bases légales nécessaires permettant de démettre de ses fonctions un élu lorsqu'il dysfonctionne ou qu'il est frappé d'une incapacité durable à exercer son mandat.

L'introduction dans la législation de l'institution de la destitution des membres d'autorités cantonales ou communales suppose l'adoption d'une base constitutionnelle. Le Gouvernement vous soumet ainsi un projet de norme constitutionnelle qui, une fois adoptée par votre autorité, puis par le peuple, servira de fondement à l'élaboration des bases légales déterminant le processus de destitution.

Il convient de préciser que le terme de destitution utilisé dans le présent message et dans la norme constitutionnelle s'applique tant à la révocation pour faute qu'à la constatation de l'incapacité durable à exercer le mandat, comme c'est le cas notamment dans la législation neuchâteloise.

Il sera fait référence en tant que besoin et de manière succincte à l'avis de droit du Professeur Pascal Mahon relatif à la destitution des autorités et révocation des membres des autorités exécutives,

législatives et judiciaires dans le canton de Neuchâtel. Pour plus de détails, nous nous permettons de vous y renvoyer¹.

II. Exposé du projet

Il est proposé d'intégrer dans notre Constitution un nouvel article 66a qui permettra d'instaurer dans la loi une procédure permettant de destituer les membres d'autorités cantonales ou communales (A.), ainsi qu'un processus de dissolution du Gouvernement (B.).

L'article 66a laisse au législateur le soin régler la procédure et les conditions de ces deux institutions, mais détermine le cercle des autorités dont les membres peuvent être destitués ainsi que les motifs pour lesquels la destitution peut être prononcée.

Selon l'avis de droit de MAHON², il existe en Suisse deux conceptions de la destitution des autorités ou de leurs membres, qui peuvent se résumer ainsi.

L'une, à caractère essentiellement politique et relevant des droits populaires, vise l'autorité dans son ensemble. La destitution est décidée par le peuple sans qu'il y ait besoin de motifs. L'autre, de nature plutôt "administrative" ou "politico-administrative", vise spécifiquement un ou plusieurs membres d'une autorité pris individuellement et se fonde sur des motifs expressément indiqués dans la législation. Ces deux systèmes ne s'excluent pas mutuellement et peuvent coexister. Pour une vue d'ensemble des différentes réglementations fédérale et cantonales, nous vous renvoyons à l'avis de droit précité³.

Le texte de la motion ne mentionne nullement la destitution en tant que droit populaire. Il découle clairement des débats parlementaires⁴ qui ont présidé à l'adoption de la motion que l'objectif visé par celle-ci est de permettre de destituer un élu pour des motifs déterminés, principalement en cas de dysfonctionnement. A aucun moment une destitution relevant du peuple n'a été évoquée par les députés. Cette institution a donc volontairement été exclue du cadre posé par la norme constitutionnelle, étant précisé que la possibilité pour le peuple de destituer en bloc une autorité devrait être prévue expressément par la Constitution.

A. Destitution des membres d'autorités cantonales ou communales

a. Autorités concernées

La norme constitutionnelle proposée vise l'ensemble des autorités cantonales et communales.

Dans la mesure où le texte de la motion reste plutôt vague – il est tantôt question des exécutifs cantonal et communaux, tantôt de toute autorité – la disposition se veut la plus large possible en prévoyant que la destitution peut concerner tous les exécutifs et législatifs cantonaux et communaux,

¹ MAHON, Destitution des autorités et révocation des membres des autorités exécutives, législatives et judiciaires dans le canton de Neuchâtel, 2013.

in : https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2014/14605_com_Annexe.pdf.

² MAHON, op. cit., p. 12, n° 19.

³ MAHON, op. cit., p. 7-11 pour la réglementation fédérale, et p. 12-20 pour les réglementations cantonales.

⁴ JDD 2019, n° 14, p. 618-619.

ainsi que les autorités judiciaires. Elle ne ferme aucune porte et laisse toute latitude au législateur qui pourra choisir de limiter l'institution à certaines autorités seulement.

Le choix qui sera opéré sur ces questions au niveau de la loi est de nature politique. A ce sujet, dans sa prise de position, le Gouvernement relevait que la motion ciblait d'abord les situations dans lesquelles des élus ont un comportement susceptible de mettre en cause la dignité et l'intégrité nécessaires à l'exercice du mandat. Dans la mesure où il s'agit ainsi de préserver la confiance placée par les citoyens dans leurs élus, il n'y aurait pas de raison de faire une différence entre les membres d'un pouvoir exécutif et ceux d'un pouvoir législatif, que ce soit au niveau cantonal ou communal. En revanche, si l'institution de la destitution a plutôt pour but de garantir le bon fonctionnement d'une autorité, la question du nombre de membres de cette autorité peut être un critère de distinction⁵.

Il est à noter que la loi d'organisation judiciaire⁶ prévoit déjà que les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent faire l'objet d'une destitution en cas de violation grave des devoirs de leur charge. De même, les membres des autorités communales sont eux aussi sujets à révocation selon l'article 34 de la loi sur les communes⁷ lorsqu'ils se rendent coupables d'infractions graves ou répétées aux devoirs de service. Le nouvel article 66a de la Constitution donnera une meilleure assise à ces dispositions légales.

b. Motifs de la destitution

Il découle de l'avis de droit de MAHON⁸ que le constituant peut se borner à inscrire dans la Constitution le principe de la destitution et laisser au législateur le soin de déterminer les motifs pour lesquels celle-ci peut intervenir. Il peut également limiter la marge de manœuvre du législateur en indiquant sommairement ces motifs dans la norme constitutionnelle. C'est la solution privilégiée par le Gouvernement qui ne fait du reste que proposer dans le nouvel article 66a les motifs évoqués dans la motion. Ainsi, la loi pourra prévoir la destitution en cas de faute grave (1) ou d'incapacité durable à exercer la fonction (2).

1. Faute grave

La sanction de destitution étant extrêmement forte, il convient de la subordonner à l'exigence d'une faute grave. La destitution des magistrats judiciaires et la révocation des membres d'autorités communales dont il est question ci-dessus ne peuvent précisément être prononcées qu'en cas de violation grave des devoirs de la charge. L'article 65, alinéa 1, de la loi d'organisation judiciaire illustre la notion de faute grave. Celle-ci peut être intentionnelle ou résulter d'une négligence grave. Elle peut, entre autres, se traduire par un abus manifeste ou répété du pouvoir de la charge ou par une atteinte grave à la dignité de la charge. S'agissant d'une atteinte grave à la dignité de la charge, un des projets de modification de la loi genevoise portant règlement du Grand Conseil⁹, déposé le 8 janvier 2019 cite, à titre d'exemple, le fait pour un conseiller d'Etat de mentir au Grand Conseil. Ce même texte, ainsi que la loi d'organisation du Grand Conseil neuchâtelois¹⁰ envisagent également comme motif de destitution le fait d'être condamné pour une infraction pénale dont la nature ou la gravité sont incompatibles avec l'exercice du mandat.

⁵ MAHON, op. cit., p. 24, n° 42.

⁶ RSJU 181.1, art. 67.

⁷ RSJU 190.11.

⁸ MAHON, op. cit., p. 23, n° 41.

⁹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12419.pdf>.

¹⁰ RSN 151.10, cf. art. 326a.

2. Incapacité durable à exercer la fonction

Ce motif de destitution vise la situation d'un élu qui ne serait durablement plus en mesure d'exercer son mandat, soit pour des raisons médicales telles qu'une maladie physique ou psychique grave, soit en raison de faits exceptionnels, par exemple une disparition en situation de danger ou lors d'une catastrophe naturelle.

B. Processus de dissolution du Gouvernement

Le Gouvernement propose également de donner au législateur la compétence de prévoir un mécanisme de dissolution du Gouvernement, à l'instar du canton de Neuchâtel.

Ce mécanisme n'avait initialement pas été intégré dans le projet neuchâtelois relatif à la destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires. Il a été introduit dans la Constitution neuchâteloise¹¹ suite à une proposition d'amendement émanant du Conseil d'Etat.

Le mécanisme envisagé par le droit neuchâtelois entraîne la dissolution automatique du Conseil d'Etat en cas de démission de la majorité de ses membres. La démission doit toutefois intervenir suite à un refus du Grand Conseil d'engager une procédure de destitution ou de prononcer la destitution requise par le Conseil d'Etat à l'encontre d'un de ses membres. La dissolution provoque une nouvelle élection de l'entier de l'exécutif.

L'article 66a, alinéa 2, donne la possibilité au législateur de prévoir cette institution dans la loi, mais celui-ci ne sera pas contraint de le faire. Le Gouvernement y est cependant favorable. Il peut être difficile, voire impossible de poursuivre un travail collégial constructif lorsqu'un membre du collège dysfonctionne à un point tel que les autres membres ont considéré que ce comportement inadéquat justifiait la destitution. Ainsi, pour garantir le bon fonctionnement des institutions, il serait souhaitable de permettre aux membres du Gouvernement de recourir à ce mécanisme. La destitution apparaissant comme un acte tout à fait exceptionnel, les cas de dissolution de l'exécutif n'en seraient que plus rares. La rédaction de l'alinéa 2 se veut un plus précise que celle de la disposition neuchâteloise et n'exclurait pas non plus la possibilité pour le législateur de prévoir une dissolution automatique en cas de démission de membres de l'exécutif en forme de protestation contre une décision prononçant la destitution d'un de leurs collègues.

III. Effets du projet

L'adoption de la norme constitutionnelle par le peuple donnera au Parlement la compétence d'édicter les bases légales nécessaires à la mise sur pied d'une procédure de destitution à l'encontre des membres des différentes autorités cantonales et communales, ainsi qu'à l'instauration d'une procédure de dissolution du Gouvernement.

¹¹ RSN 101, cf. art. 50a.

IV. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de révision partielle de la Constitution qui vous est soumis.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député·e·s, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Nathalie Barthoulot
Présidente




Jean-Bapiste Maître
Chancelier d'État a.i.

Annexe : projet de modification de la Constitution de la République et Canton du Jura

Constitution de la République et Canton du Jura

Projet de modification du 14 septembre 2021

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977¹⁾ est modifiée comme il suit :

Article 66a (nouveau)

Art. 66a ¹ La loi peut prévoir la destitution des membres du Parlement, du Gouvernement, des autorités judiciaires, des conseils communaux et des conseils généraux en cas de faute grave ou d'incapacité durable à exercer la fonction. Elle en règle la procédure et les conditions.

² La loi peut prévoir la dissolution du Gouvernement en cas de démission d'une majorité des membres de celui-ci suite à une procédure de destitution visant l'un d'eux. Elle en règle la procédure et les conditions.

II.

La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Katia Lehmann

Jean-Baptiste Maître

1) RSJU 101