



Président : Jean Moritz
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRÊT DU 19 MARS 2015

dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité de la loi modifiant les actes législatifs liés au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat adoptée par le Parlement le 17 décembre 2014, introduite par

le Groupe parlementaire CS-POP et Verts, agissant par sa présidente, Erica Hennequin, Le Borbet 21, 2950 Courgenay,
- représenté par **Me Christophe Schaffter**, avocat à Delémont,

requérant.

CONSIDERANT

En fait :

- A. Dans le cadre d'un programme d'économies baptisé OPTI-MA, le Gouvernement a présenté au Parlement un projet législatif ayant pour objet le rattachement du personnel du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat (mesure OPTI-MA no 2). Dans son message du 7 octobre 2014, le Gouvernement expose que l'une des mesures retenues dans le programme d'économies est la suppression des services comptant moins de cinq emplois plein-temps (EPT). Dans la mesure où le Secrétariat du Parlement compte actuellement 2,05 EPT (+ 0,3 EPT travaillant pour le Parlement à la Trésorerie générale), il propose de réunir administrativement le Secrétariat du Parlement et celui de la Chancellerie d'Etat, ceci en vue d'assurer également de meilleures synergies au sein d'une équipe administrative plus étendue et de permettre la suppléance tant au niveau du Chancelier d'Etat que du Secrétaire du Parlement.
- B. Ce projet a été accepté par le Parlement qui a adopté, en deuxième lecture, le 17 décembre 2014, une loi modifiant les actes législatifs liés au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat.

Cette loi modifie divers textes de la manière suivante :

I.

La loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura du 9 décembre 1998 est modifiée comme il suit :

Article 8 (nouveau)**Art. 8**

¹ *Le Parlement est doté d'un secrétariat placé sous la responsabilité du Secrétaire du Parlement.*

² *Le Secrétariat du Parlement :*

- a) organise les séances du Parlement, du Bureau et des commissions, d'entente avec les présidents respectifs ;*
- b) assiste aux séances et en tient le procès-verbal ;*
- c) exécute les tâches qui lui sont attribuées par le Bureau ;*
- d) expédie les affaires administratives du Parlement ;*
- e) réunit la documentation et les informations nécessaires au Bureau, aux commissions ainsi qu'aux députés dans la mesure où l'exige le travail parlementaire ;*
- f) veille à la conservation des archives du Parlement ;*
- g) rédige et signe, avec le président, le procès-verbal des séances du Parlement ainsi que tous les actes qui émanent de ce dernier ;*
- h) prépare le projet de budget du Parlement à l'intention du Bureau et tient la comptabilité du Parlement ;*
- i) exerce toute autre attribution conférée par la législation.*

³ *Sur proposition du Bureau, le Parlement élit, pour la législature, le Secrétaire du Parlement selon la procédure prévue par l'article 36 de la présente loi et l'article 66, alinéas 1 à 8, du règlement du Parlement. Le Secrétaire du Parlement est rééligible.*

⁴ *La période de fonction du Secrétaire du Parlement débute le premier janvier de l'année qui suit l'élection et se termine le 31 décembre de la dernière année de la législature. En cas de vacance, le poste est repourvu pour le reste de la période.*

⁵ *Pour l'accomplissement des tâches relatives au fonctionnement du Parlement, le Secrétaire ne reçoit d'instructions que du Parlement et des organes de celui-ci et en est responsable devant eux.*

⁶ *Le Secrétariat du Parlement est rattaché administrativement à la Chancellerie d'Etat. Il bénéficie du concours d'autres services de l'Etat pour l'accomplissement de ses tâches.*

Article 19, alinéa 8 (nouvelle teneur)

⁸ Il gère les finances du Parlement et en adopte le projet de budget, qui est inscrit au projet de budget de l'Etat.

Article 20a

(Abrogé.)

II.

Le décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 25 octobre 1990 est modifié comme il suit :

Article 100, lettre b (nouvelle)

Art. 100 La Chancellerie d'Etat comprend :

b) le Secrétariat du Parlement ;

Article 103 (nouveau)

Art. 103 Le Secrétariat du Parlement a les attributions suivantes :

- a) secrétariat des séances plénières du Parlement, du président, du Bureau et des commissions parlementaires ;
- b) service de la documentation à l'intention du Parlement, en collaboration avec le Service de l'information et de la communication ;
- c) transmission au Parlement des documents fournis par le Gouvernement et l'administration ;
- d) rédaction du compte-rendu des délibérations du Parlement ;
- e) comptabilité du Parlement ;
- f) toute autre attribution conférée par la législation.

III.

Le règlement du Parlement de la République et Canton du Jura du 16 décembre 1998 est modifié comme il suit :

Article 32, alinéa 8

⁸ (Abrogé.)

IV.

La loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale du 26 octobre 1978 est modifiée comme il suit :

Article 26b (nouveau)

Art. 26b En accord avec le Bureau du Parlement et le Gouvernement, le Chancelier d'Etat et le Secrétaire du Parlement organisent leur suppléance respective.

- C. Le 29 décembre 2014, le Groupe parlementaire CS-POP et Verts a introduit une requête en contrôle de la constitutionnalité de la loi précitée du 17 décembre 2014. Les conclusions de la requête sont les suivantes :
1. Constater que la loi modifiant les actes législatifs liés au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat, version publiée dans le Journal Officiel no 47 du 24 décembre 2014, page 986, est contraire à la Constitution jurassienne et au droit fédéral en plusieurs de ses dispositions (violation du principe de la séparation des pouvoirs) partant,
 2. Dire que les articles 8 al. 5 et 8 al. 6 de la loi d'organisation du Parlement de la RCJU (LOP) sont frappés de nullité, respectivement dire que le Secrétaire du Parlement ne peut recevoir d'instructions, dans tous les cas, que du Parlement et de ses organes et dire que le Secrétariat du Parlement doit rester indépendant, sous la seule responsabilité du Secrétaire du Parlement et ne saurait être rattaché à la Chancellerie d'Etat,
 3. Dire que l'article 100b du décret d'organisation du Gouvernement (DOGA) est frappé de nullité pour les mêmes raisons (violation du principe de la séparation des pouvoirs),
 4. Dire que l'article 32 al. 8 du règlement du Parlement doit rester valable, respectivement dire que le Bureau du Parlement continue de décider de tout ce qui touche à l'organisation structurelle du Secrétariat du Parlement,
 5. Dire que l'article 26b de la loi d'organisation du Gouvernement (LOGA) est frappé de nullité pour les mêmes raisons, respectivement dire que Chancelier et Secrétaire ne peuvent pas se suppléer,
 6. Libérer le requérant de toute avance de frais (art. 231 al. 1 Cpa),
 7. Accorder au requérant une équitable indemnité pour ses dépens.

En bref, le requérant considère que le rattachement administratif à la Chancellerie d'Etat, laquelle dépend du pouvoir exécutif, pose plusieurs problèmes liés à l'autonomie et à l'indépendance du Secrétariat du Parlement. La loi ne permet pas de distinguer clairement les tâches relatives au fonctionnement du Parlement qui resteraient de la compétence de cet organe (art. 8 al. 5) de celles dites administratives incombant à la Chancellerie. Pour certaines tâches, les employés recevraient des instructions du Secrétaire du Parlement et pour d'autres du Chancelier, ce qui est impossible à gérer. Le personnel risque de se trouver dans une situation de confusion et de conflit de loyauté. Le Bureau du Parlement perdrait tout pouvoir vis-à-vis de l'organisation du Secrétariat du Parlement. Alors que les fonctions de Secrétaire du Parlement et de Chancelier doivent être distinguées sans ambiguïté, l'article 26b LOGA introduit une confusion en raison de la suppléance que le Chancelier d'Etat et le Secrétaire du Parlement doivent organiser. En définitive, le requérant considère que la loi soumet le pouvoir législatif au pouvoir exécutif au travers de leurs organes exécutants dans l'exercice concret de leurs prérogatives, en violation du principe de la séparation des pouvoirs.

- D. Le Bureau du Parlement a fait parvenir le message du Gouvernement, les débats du Parlement et les procès-verbaux de la Commission spéciale chargée de l'examen du programme d'économies OPTI-MA relatifs à la loi attaquée.

- E. Le Gouvernement a pris position le 20 janvier 2015. Il conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit constaté que la loi du 17 décembre 2014 est conforme au droit supérieur. En substance, le Gouvernement considère que le rattachement prévu par cette loi n'empiète aucunement sur le rôle dévolu au Parlement par la Constitution cantonale. Il relève que le nouvel article 8 al. 5 LOP prévoit expressément que pour l'accomplissement des tâches relatives au fonctionnement du Parlement, le Secrétaire ne reçoit d'instructions que du Parlement et des organes de celui-ci et qu'il en est responsable devant eux. Cette garantie d'indépendance du Secrétaire du Parlement pour l'accomplissement de ses tâches s'étend également au personnel du Secrétariat qui accomplit ses tâches sous la responsabilité du Secrétaire. Le rattachement administratif vise à accroître l'efficacité et à améliorer l'allocation des ressources humaines entre la Chancellerie d'Etat et le Secrétariat du Parlement. Les modifications organisationnelles n'impliquent en aucune manière une restriction sur le plan matériel ou fonctionnel de l'indépendance du Parlement. Quant à la suppléance que doivent organiser le Chancelier d'Etat et le Secrétaire du Parlement, elle n'est possible qu'avec l'accord préalable des autorités dont ils dépendent. Enfin, le Gouvernement rappelle que jusqu'au 28 février 2007, le Secrétariat du Parlement était un service de la Chancellerie d'Etat et le Secrétaire du Parlement assumait la fonction de Vice-chancelier et qu'il était nommé par le Gouvernement, alors que dans la nouvelle organisation, le Secrétaire du Parlement continuera d'être élu par le Parlement.

Le 27 janvier 2015, le Gouvernement a communiqué à la Cour constitutionnelle, en complément de sa prise de position du 20 janvier, la traduction d'un article du prof. Kurt Nuspliger cité lors des délibérations qui ont eu lieu en novembre 2006 au Parlement au sujet d'une modification de la loi d'organisation du Parlement dotant notamment celui-ci d'un Secrétariat indépendant du Gouvernement et de l'administration cantonale. L'article en question s'intitule "La Chancellerie d'Etat, interface entre le Gouvernement et le Parlement".

- F. Le requérant a encore pris position sur la détermination du Gouvernement le 2 février 2015. Il y précise, notamment, que la loi attaquée doit être examinée en regard de l'article 55 CJU (séparation des pouvoirs).

En droit :

1. A teneur des articles 104 al. 1 CJU, 177 et 185 al. 1 Cpa, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois et leur conformité au droit fédéral ainsi qu'aux autres normes de droit supérieur.

Un groupe parlementaire a notamment qualité pour former une requête (art. 178 litt. b Cpa). La qualité pour requérir le contrôle de la constitutionnalité de la loi du 17 décembre 2014 modifiant les actes législatifs liés au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat doit être reconnue au Groupe CS-POP et Verts du Parlement jurassien. Le requérant est en outre légitimé à agir par sa

présidente Erica Hennequin (cf. RJJ 2003, p. 1 consid. 1a non publié ; arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 septembre 2002 non publié, consid. 1a et réf. cit. ; BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, thèse 2014, p. 202 et réf. cit.).

Pour le surplus, la requête respecte les formes et délai fixés aux articles 177ss Cpa. Il convient dès lors, en principe, d'entrer en matière sur le fond de l'affaire.

2.

2.1

2.1.1

Saisie d'une requête en contrôle de la constitutionnalité d'une loi, la Cour constitutionnelle doit examiner si celle-ci est conforme au droit fédéral, au droit international, à la Constitution cantonale et au droit intercantonal (art. 185 al. 1 Cpa). Elle n'annule la loi attaquée que si celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme au droit invoqué ou si, en raison des circonstances, sa teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elle soit interprétée de façon contraire au droit supérieur. Dans le cadre d'un contrôle abstrait, il est en effet rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'un texte légal, même si, par sa précision, celui-ci n'offre guère de marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. Si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, elle ne sera pas annulée pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application inconstitutionnelle à des cas particuliers. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée, en particulier la qualité des organes chargés de cette application (en ce sens : RJJ 2008, p. 21 consid. 3.2 et arrêts cités ; cf. aussi ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 31 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; TF 1C_251/2014 du 17 janvier 2015 consid. 2.1 ; tous avec références).

2.1.2

L'article 185 al. 2 Cpa précise que la Cour est limitée dans son examen aux griefs invoqués, sauf lorsque la loi est manifestement contraire au droit supérieur. Par conséquent, la Cour constitutionnelle peut annuler une disposition contestée pour un motif qui n'a pas été invoqué, à condition que l'inconstitutionnalité soit manifeste. En revanche, elle n'est pas habilitée à examiner le bien-fondé de dispositions légales qui n'ont pas été attaquées et, par voie de conséquence, en prononcer l'annulation, même si ces normes sont manifestement contraires au droit supérieur. En effet, la possibilité de statuer au-delà des conclusions d'une requête relève du pouvoir de décision (art. 143 Cpa) et non du pouvoir d'examen (RJJ 2005, p. 259 consid. 10.3).

Les conclusions de la requête doivent être formulées de manière à ce que la Cour constitutionnelle puisse comprendre avec certitude ce que vise le requérant, au besoin en les interprétant à la lumière de la motivation de son acte (cf. ATF 135 I 119 consid. 4 avec références ; arrêt du 27 septembre 2013 de la Cour administrative consid. 2.3, avec références, résumé in RJJ 2013, p. 92).

2.1.3 L'exigence de motivation, qui découle de l'article 127 Cpa (auquel renvoie l'al. 4 de l'art. 182 Cpa), n'est cependant pas très élevée ; il suffit que, sur la base des allégués du requérant, la Cour constitutionnelle puisse comprendre sur quel point et pour quelle raison la norme attaquée est contestée. Cette exigence implique que le requérant expose, même sommairement, en quoi les droits et les principes constitutionnels qu'il invoque sont violés. A défaut, il ne peut être entré en matière sur ces griefs (RJJ 2009, p. 281 consid. 2.1).

2.2

2.2.1 En l'espèce, la formulation des conclusions du requérant n'est pas des plus claires. Dans les conclusions 2 à 4, il requiert l'annulation de dispositions topiques de la loi du 17 septembre 2014, alors que la conclusion 1 peut laisser penser qu'il s'en prend à cette loi dans son intégralité. C'est donc au regard des griefs et des motifs qui sont développés qu'il conviendra de déterminer si la violation invoquée du principe de la séparation des pouvoirs concerne aussi certaines dispositions de la loi du 17 décembre 2014 qui ne sont pas mentionnées expressément dans les conclusions 2 à 4.

Dans ce contexte, il faut relever que cette loi modifie, respectivement abroge plusieurs actes législatifs de diverses natures et qui n'ont pas tous le même rang normatif. La loi attaquée constitue un paquet de révisions partielles de normes d'organisation qui, à leur niveau et dans les domaines particuliers qu'elles concernent, visent à réaliser l'objectif central de fondre en une seule unité administrative la Chancellerie d'Etat et le Secrétariat du Parlement. Cet objectif est globalement contesté par le requérant, ce qui pourrait conduire à devoir mener l'examen de la conformité de la loi au principe de la séparation des pouvoirs même à l'égard de dispositions non expressément visées par la requête.

Pour le surplus, la motivation de la requête satisfait aux exigences rappelées ci-dessus. Contrairement à l'avis du Gouvernement qui considère que le requérant ne démontre pas sous quelle forme la prétendue violation du principe de la séparation des pouvoirs serait réalisée, on comprend en quoi le requérant estime que la loi attaquée ne respecterait pas ce principe. Même si la démonstration juridique est parfois sommaire, elle est suffisamment explicite.

2.2.2 Le Gouvernement reproche au requérant de développer une argumentation de nature principalement politique qui ne se situerait pas dans les limites du pouvoir de cognition de la Cour constitutionnelle. Ce reproche doit être écarté. En effet, un groupe parlementaire, contrairement à un requérant individuel, n'a pas à se prévaloir d'un intérêt digne de protection. Sa qualité pour agir auprès de la Cour constitutionnelle, à l'instar de celle qui est reconnue au Gouvernement, à dix députés et à trois communes (art. 178 litt. a à d Cpa), lui est donnée dans un but d'intérêt général ou dans le cadre d'une démarche d'ordre politique ou institutionnel. Elle permet à la Cour constitutionnelle de remplir sa mission d'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics au-delà de la défense des intérêts particuliers. La

faculté donnée à un groupe parlementaire de saisir la Cour constitutionnelle a en particulier pour effet de prolonger, au niveau judiciaire, le débat politique qui s'est tenu au Parlement (MORITZ, Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005 I p. 1ss no 47 et 53). Ces modalités de mise en œuvre de la procédure de contrôle des normes ont été voulues par le constituant jurassien. Si ce système permet de saisir la Cour constitutionnelle pour des motifs politiques ou idéologiques, cela ne signifie pas pour autant que l'arrêt de la Cour sera fondé sur de tels motifs ; dans l'examen auquel elle procède, seuls des motifs juridiques entrent en considération (en ce sens : cf. MORITZ, op. cit., no 48).

3.

3.1

- 3.1.1 Le principe de la séparation des pouvoirs dont se prévaut le requérant est consacré, dans le canton du Jura, à l'article 55 de la Constitution cantonale (CJU). Selon le Tribunal fédéral, ce principe est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; il sauvegarde le respect des compétences établies par la Constitution. La manière dont les cantons concrétisent ce principe relève de leur autonomie organisationnelle (ATF 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 269 consid. 3.3.2 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^{ème} éd. 2013, no 201 et réf. cit.). Le principe de la séparation des pouvoirs concerne essentiellement l'organisation de l'Etat, mais il représente aussi un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., no 202 et jurisprudence citée ; ATF 134 I 269 consid. 3.3.2 ; 130 I 1 consid. 3.1).
- 3.1.2 La séparation des pouvoirs est un principe politique qui sert de modèle à l'organisation de l'Etat. Il acquiert une valeur juridique par sa concrétisation dans l'ordre constitutionnel, lequel répartit les compétences entre les organes étatiques chargés d'accomplir les trois fonctions classiques et essentielles assignées à l'Etat (fonctions législative, exécutive et judiciaire). La séparation fonctionnelle des pouvoirs ne signifie cependant pas que chaque organe exerce à lui seul une fonction spécifique de l'Etat. Une séparation rigide des fonctions serait contraire aux réalités institutionnelles de l'Etat moderne. C'est pourquoi le régime juridique de la répartition des compétences ne prévoit aucun domaine d'activités absolument réservé, chacun des organes de l'Etat conservant cependant sa fonction propre à titre principal (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., p. 604ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, Les fondements, 3^{ème} éd., 2012, p. 436ss ; BIAGGINI, in Biaggini/Gächter/Kiener (éditeurs), Staatsrecht, 2011, p. 178ss ; MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, notion et processus d'adoption, 2007, p. 3 et 4 ; LE MÊME, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. 2, 2002, n. 2ss ad art. 55 et les références citées).
- 3.1.3 La conception moderne de la séparation des pouvoirs tend à appréhender l'organisation des activités étatiques et des rapports entre organes en termes de différence, d'équilibre, de collaboration et de contrôle réciproque. L'activité de l'Etat s'accomplit dans des processus appelant à une étroite collaboration entre les organes

concernés afin d'assurer le bon fonctionnement de celui-ci (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 441 ; BIAGGINI, op. cit., p. 187 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., no 1782). Cette coopération caractérise en particulier les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, puisque le régime de répartition des compétences aménagé par la Constitution jurassienne laisse apparaître une interpénétration des activités de ces deux organes, en particulier dans l'exercice de la fonction législative ; en outre, le Parlement et le Gouvernement exercent conjointement ou en concours une fonction gouvernementale (direction de l'Etat) qui comprend des actes de planification et une activité administrative (MORITZ, La loi, no 5 p. 4 ; au plan de la Confédération, cf. HAEFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^{ème} éd. 2012, no 1409). Il ne faut cependant pas sous-estimer le risque que la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement conduise à la dilution et à l'affaiblissement des responsabilités, ce qui contreviendrait à l'exigence centrale de l'idée de séparation des pouvoirs, à savoir un système de contrepoids et de contrôle réciproque ("checks and balances") qui garantit l'établissement d'un équilibre entre eux (en ce sens BIAGGINI, op. cit., p. 188). Cet équilibre est rompu lorsque l'un des pouvoirs jouit d'une prépondérance excessive. Il en est de même lorsqu'un pouvoir est privé des moyens lui permettant d'exercer les compétences qui lui sont attribuées (BARUH, Les commissions d'enquête parlementaires, thèse Lausanne 2007, p. 79 no 207).

- 3.2 Doit-on déduire du principe de la séparation des pouvoirs dont la portée juridico-institutionnelle a été définie ci-dessus que les services administratifs du Parlement devraient être organisés indépendamment de l'administration relevant du pouvoir exécutif, partant qu'une intégration du Secrétariat du Parlement au sein de la Chancellerie d'Etat, qui dépend du Gouvernement, est structurellement inadmissible ? La Constitution jurassienne ne répond pas expressément à cette question. Celle-ci est liée au degré d'indépendance ou d'autonomie organique constitutionnellement nécessaire au Parlement dans l'accomplissement de ses fonctions, principalement dans l'exercice de son pouvoir législatif (art. 82 al. 3 et 83 CJU) et de haute surveillance sur le Gouvernement et l'administration (art. 82 al. 4 CJU).
- 3.2.1 Au plan fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs, qui n'est pas prévu expressément par la Constitution, est un principe organique ou structurel fondamental de la démocratie suisse (HAEFELIN/HALLER/KELLER, op. cit., no 1410 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 458 et doctrine citée). Dans les rapports entre l'Exécutif et le Législatif, l'idée d'une collaboration entre ces deux pouvoirs dans la direction de l'Etat est présente, mais, en comparaison avec l'ancienne Constitution de 1874, celle de 1999 a renforcé les pouvoirs du Parlement à l'égard du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Il est reconnu à l'Assemblée fédérale un degré d'indépendance élevé à l'égard du pouvoir exécutif, ce qui s'est traduit au niveau organisationnel par l'instauration d'organes propres à l'Assemblée fédérale ; celle-ci dispose en particulier des Services du Parlement (HAEFELIN/HALLER/KELLER, op. cit., no 1411 ; KIENER, in Biaggini/Gächter/Kiener, op. cit., p. 208, no 65).

L'article 155 Cst. prévoit expressément que l'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement et qu'elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. Selon la doctrine, la subordination des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale ne doit toutefois pas être conçue comme la résultante d'une conception stricte de la séparation des pouvoirs, mais comme une répartition coopérative des pouvoirs. A la différence de la situation que connaissent d'autres Etats, les services parlementaires ne constituent pas une administration parallèle à celle qui est subordonnée au Gouvernement (GRAF, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^{ème} éd. 2014, n. 7 ad art. 155 Cst. ; LE MÊME, in Graf/Theler/von Wyss, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, n. 14 ad art. 64).

Sous l'empire de la Constitution fédérale de 1874 déjà, dont l'article 105 al. 1 prévoyait que la chancellerie fédérale était chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral, l'accroissement de la charge de travail du Parlement et l'augmentation de l'effectif du personnel de ces services qui en était résultée avaient conduit, en 1972, à conférer une large autonomie au secrétariat de l'Assemblée fédérale. Le rôle charnière qui était dévolu à la chancellerie était assuré par une collaboration étroite entre le Chancelier et le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale afin que les pouvoirs exécutif et législatif harmonisent la planification de leurs travaux et leur calendrier. Ce rôle n'était toutefois pas exercé en "union personnelle". Le Secrétaire général du Parlement n'était plus subordonné au Chancelier que sur le plan administratif et les services du Parlement exerçaient leurs fonctions indépendamment du Conseil fédéral et de la Chancellerie (BUSER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, vol. IV, 1987, n. 35ss ad art. 105).

- 3.2.2 Comme on l'a déjà relevé, la Constitution jurassienne ne dit rien d'explicite sur l'organisation du Secrétariat du Parlement, partant sur le degré d'indépendance dont celui-ci bénéficie par rapport à l'administration cantonale subordonnée au Gouvernement. Cette question est du ressort de la loi.

Lors de son adoption le 9 décembre 1998, la loi d'organisation du Parlement (LOP ; RSJU 171.21) prévoyait que le Parlement était doté d'un secrétariat placé sous la responsabilité du secrétaire du Parlement et en définissait les tâches (art. 8 LOP). Cette loi ne disait rien de plus sur l'organisation de ce secrétariat. C'est la loi d'organisation du Gouvernement (LOGA ; RSJU 172.111), adoptée le 26 octobre 1978 par l'Assemblée constituante, qui en faisait un service attaché à la Chancellerie et qui prévoyait que le Vice-chancelier, suppléant du Chancelier et nommé par le Gouvernement, assumait la fonction de Secrétaire du Parlement (art. 27 et 28 LOGA). Le rapporteur de la commission législative III de l'Assemblée constituante exposait que cette solution permettait de coordonner les travaux du Gouvernement et ceux du Parlement (JOAC no 47 p. 10). Avant l'adoption de la LOP en décembre 1998, l'organisation et le fonctionnement du Parlement faisaient l'objet d'un règlement dont celui-ci s'était doté le 26 avril 1979 (JDD 1978-1979 no 3 du 26 avril 1979 p. 101ss) ;

ce règlement se bornait alors à fixer les tâches du Secrétaire du Parlement, la LOGA adoptée par l'Assemblée constituante étant applicable à l'organisation du secrétariat.

Le statut organique du Secrétariat du Parlement a été entièrement revu lors de la modification de la LOP le 13 décembre 2006. Cette modification, en vigueur à ce jour, rompt les liens institutionnels entre le Secrétariat du Parlement et la Chancellerie d'Etat ; elle prévoit que le Parlement est doté d'un secrétariat indépendant du Gouvernement et de l'administration cantonale, placé sous la responsabilité du Secrétaire du Parlement (art. 20a al. 1 LOP), la compétence étant par ailleurs donnée au Bureau du Parlement de décider de tout ce qui touche à l'organisation structurelle du Secrétariat du Parlement (art. 19 al. 8 seconde phrase LOP). Le Secrétaire du Parlement est élu par le Parlement, sur proposition du Bureau (art. 20a al. 3 LOP). L'article 20a al. 6 LOP dispose toutefois que le Secrétariat du Parlement bénéficie du concours des services de l'Etat pour l'accomplissement de ses tâches.

Cette nouvelle organisation a été proposée au Parlement par son Bureau. Il ressort de son message (JDD no 17 du 22 novembre 2006, p. 647 et 648) que le Bureau était préoccupé par l'affirmation de l'indépendance du Législatif par rapport au pouvoir exécutif ; il lui semblait important de respecter l'article 55 de la Constitution cantonale dans sa globalité et d'ancrer ainsi la séparation des pouvoirs dans la législation parlementaire. Le message précise que l'affirmation de cette indépendance nouvelle doit se traduire principalement par le nouveau statut du Parlement, de son Secrétariat et du Secrétaire du Parlement, ainsi que par l'autonomie financière du Parlement, s'inspirant en cela de ce qui s'est fait ailleurs en Suisse, notamment au niveau fédéral et dans certains cantons romands (Genève, Valais, Fribourg et Vaud). Lors des débats en séance plénière, le Gouvernement, par sa présidente, a fait savoir qu'il ne souscrivait pas à la séparation formelle du Secrétariat du Parlement de l'administration. Il était soutenu que la nouvelle organisation proposée était inopportune du fait qu'elle supprimait des synergies et qu'elle compliquait les relations administratives entre le Secrétariat du Parlement et le reste de l'administration. L'argumentation du Gouvernement était fondée sur l'idée que la séparation des pouvoirs n'impliquait pas, en soi, l'indépendance totale des trois pouvoirs l'un par rapport à l'autre, qu'une collaboration des organes était possible et qu'un modèle d'intégration confiant à la Chancellerie une double fonction en tant que poste d'état-major et de charnière entre le Législatif et l'Exécutif était compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. La présidente du Gouvernement a également rappelé que la formule qui était alors en vigueur avait donné satisfaction en conférant une très large autonomie au Secrétariat du Parlement, quand bien même il était rattaché administrativement à la Chancellerie ; elle a précisé que cette formule n'avait jamais posé de problème particulier, qu'aucun conflit de compétence n'avait surgi depuis l'entrée en souveraineté du canton, l'indépendance du Parlement étant une réalité concrète, ce à quoi la coopération entre les pouvoirs ne s'oppose pas (JDD no 17 précité, p. 662 et 663).

- 3.3.1 Dans son principe et dans ses objectifs, la loi attaquée réinstaura l'organisation à laquelle le législateur de 2006 avait renoncé dans le but de mieux asseoir l'indépendance du Parlement.

Le rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat prévu à l'article 8 al. 6 de la LOP révisée le 17 décembre 2014 constitue prioritairement une mesure d'économie intégrée dans le programme OPTI-MA, ainsi que cela ressort tant du message du Gouvernement que des discussions au sein de la Commission spéciale instituée par le Parlement pour traiter du programme en question et des débats parlementaires en séance plénière. Mais les motifs du retour à l'ancienne formule sont également similaires à ceux qui avaient été articulés par l'Assemblée constituante lors de l'élaboration de la LOGA : aussi bien le message du Gouvernement que les explications du président du Gouvernement devant la Commission spéciale (séance du 6 novembre 2014, extrait du PV no 2), ainsi que celles du président de la Commission spéciale en séance plénière (extrait du Journal des débats de la séance du 3 décembre 2014) justifient le rattachement du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat en raison des "synergies" que favorisera l'intégration de ces deux services. Par ailleurs, comme dans le système actuellement en vigueur, la révision du 17 décembre 2014 prévoit que le Secrétariat est placé sous la responsabilité du Secrétaire du Parlement (cf. art. 20a al. 1 LOP version décembre 2006 / art. 8 al. 1 LOP version décembre 2014) et qu'il bénéficie du concours d'autres services de l'Etat pour l'accomplissement de ses tâches (art. 20a al. 6 / art. 8 al. 6 seconde phrase LOP). La révision récente maintient en outre l'élection du Secrétaire du Parlement par le Parlement (art. 8 al. 3 version décembre 2014 / art. 20a al. 3 version décembre 2006). Le retour à la situation d'avant la modification de la LOP intervenue en décembre 2006 est en outre tempéré par une disposition que la loi d'organisation du Parlement adoptée en décembre 1998 ne connaissait pas, à savoir que, pour l'accomplissement des tâches relatives au fonctionnement du Parlement, le Secrétaire ne reçoit d'instructions que du Parlement et des organes de celui-ci et en est responsable devant eux (art. 8 al. 5 de la révision du 17 décembre 2014).

- 3.3.2 Dans son essence, la révision du 17 décembre 2014 procède d'une conception qui était déjà celle de l'Assemblée constituante en 1978, confirmée par le Parlement lors de l'adoption de la LOP en 1998. Il s'agit d'une vision souple de la séparation des pouvoirs, caractérisée par la volonté d'instaurer – ou de réinstaurer – une collaboration organique dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement au niveau de leur service administratif respectif, tout en garantissant au Secrétariat du Parlement une large autonomie à l'égard de l'Exécutif, laquelle est consacrée expressément par l'article 8 al. 5 LOP cité ci-dessus.

Contrairement à ce que laisse entendre le requérant, l'article 8 al. 5 LOP est clair et vise précisément à éviter que le Secrétariat du Parlement reçoive des instructions du Chancelier ou du Gouvernement dans l'exécution de ses tâches parlementaires ; cette norme ne soumet donc pas le pouvoir législatif au pouvoir exécutif au travers de leur organe administratif.

- 3.3.3 Le requérant s'interroge cependant sur la difficulté de distinguer, au sein de la Chancellerie d'Etat, celles des tâches qui relèvent de la fonction parlementaire de celles qui sont propres à l'administration du pouvoir exécutif. Il se demande qui fera la distinction, tout en estimant que la Cour constitutionnelle n'a pas à répondre à ces interrogations ; selon le requérant, le seul fait de ces interrogations suffirait à invalider les textes qui en sont à l'origine.

On peut concéder au requérant qu'un risque de confusion des tâches administratives qui relèvent des prérogatives parlementaires avec celles du pouvoir exécutif n'est pas d'emblée exclu. Ce risque est cependant minime. En effet, les tâches attribuées au Secrétariat du Parlement sont définies clairement et de manière exhaustive à l'article 8 al. 2 LOP et précisées à l'article 103 DOGA. La distinction avec les tâches administratives que la Chancellerie accomplit dans sa fonction d'organe du pouvoir exécutif ne devrait pas poser de difficultés. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de formuler des hypothèses ou de prendre en compte des interrogations sur la manière dont des dispositions légales qui s'avèrent, dans l'abstrait, conformes au droit supérieur seront concrètement appliquées à l'avenir, à moins qu'il y ait lieu de craindre à l'occasion de l'examen abstrait qu'elles feront l'objet d'une application contraire à la Constitution. Au cas particulier, il incombera aux destinataires de la norme, à savoir au Chancelier d'Etat et au Secrétaire du Parlement ainsi qu'aux organes dont ils dépendent de veiller au respect de l'injonction formulée à l'article 8 al. 5 LOP. On ne saurait retenir a priori, compte tenu des hautes fonctions et de l'importance des responsabilités qu'ils exercent, que le Secrétaire du Parlement et le Chancelier d'Etat pourraient confondre leurs tâches et ainsi contrevenir au devoir de leur charge. Le cas échéant, le Bureau du Parlement auquel est subordonné le Secrétaire du Parlement (cf. consid. 4.2 ci-après) et qui, ainsi qu'on le verra ci-dessous (cf. consid. 4.3), aura encore à se prononcer sur les questions relatives à l'organisation structurelle du Secrétariat du Parlement, pourra prendre les mesures nécessaires afin de garantir le respect de l'article 8 al. 5 LOP.

- 3.3.4 Le requérant voit encore une confusion et une intrusion dans les affaires du Parlement dans le fait que le Chancelier d'Etat et le Secrétaire du Parlement organisent leur suppléance respective (art. 26b LOGA). Comme ces deux fonctions appartiennent à des pouvoirs distincts, il estime que l'un ne peut pas remplacer l'autre dans ses fonctions. Ainsi que le relève le Gouvernement dans sa réponse à la requête, il ressort du texte même de la loi que cette possibilité de suppléance nécessite au préalable l'accord des autorités dont dépendent le Secrétaire du Parlement et le Chancelier. Cet accord devrait suffire à garantir que les remplacements – dont on peut croire qu'ils n'auront qu'un caractère exceptionnel, par exemple en cas de maladie ou de vacances, comme le précise le Gouvernement – ne présenteront pas de risques marqués pour l'indépendance des deux pouvoirs concernés. Au cas contraire, il suffirait que le Bureau du Parlement, respectivement le Gouvernement, s'oppose à la suppléance. Il y a par ailleurs lieu d'admettre qu'en cas de suppléance, les personnes concernées, conscientes des devoirs de la charge dans chaque suppléance, exerceront leurs activités dans le respect des garanties d'indépendance réciproque dont bénéficient l'organe législatif et l'organe exécutif. S'agissant en particulier de la

suppléance que le Chancelier d'Etat pourrait être amené à accomplir au service du Parlement, l'article 8 al. 5 LOP lui serait applicable et ce qui a été exposé ci-dessus à ce sujet est également valable pour lui.

- 3.3.5 Il ressort de ce qui précède que l'intégration du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat ne remet pas fondamentalement en cause la séparation des pouvoirs. Force est d'ailleurs de constater, au vu de l'historique de cette question depuis l'entrée en souveraineté du canton, que, quelle que soit l'organisation mise en place par le législateur, le principe de la séparation des pouvoirs est respecté.
- 3.4 En résumé, dans l'exercice de leurs compétences respectives, les pouvoirs exécutif et législatif jurassiens entretiennent des rapports institutionnels nécessaires au fonctionnement et à la direction du canton. La collaboration entre ces organes constitue ainsi le pivot central du régime de séparation des pouvoirs instauré par la Constitution cantonale. Cette collaboration ne saurait toutefois conduire à entraver le Législatif dans l'accomplissement de ses tâches constitutionnelles pour lesquelles il reste autonome, mais doit l'y aider, ce à quoi tend la révision adoptée le 17 décembre 2014 qui, dans son idée de base, n'apparaît pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En particulier, l'article 55 CJU ne s'oppose pas à cette conception. Du reste, celle-ci prédomine même en cas d'indépendance structurelle du Secrétariat du Parlement. La pratique de l'Assemblée fédérale, qui est aussi celle du Parlement jurassien depuis la réforme de 2006, le démontre. Elle a pour corollaire que les services du Parlement et ceux de la Chancellerie ne constituent pas deux administrations parallèles, même lorsque ces services ne sont pas intégrés. Il est d'ailleurs admis par la loi que le Secrétariat du Parlement jurassien puisse faire appel aux services de l'administration cantonale pour accomplir ses tâches, nonobstant la solution organique arrêtée par le législateur, puisque tant la LOP de 2006 (art. 20a al. 6) que celle de 2014 (art. 8 al. 6 seconde phrase) prévoient cette possibilité.

En conséquence, en cas de silence de la Constitution, la question de savoir si le Secrétariat du Parlement peut être ou non intégré au sein de la Chancellerie d'Etat relève prioritairement des choix politico-institutionnels du législateur sur lesquels la Cour constitutionnelle n'a pas à intervenir, pour autant que ces choix restent, dans leur essence, conformes au droit supérieur, ce qui est le cas en l'espèce. Demeure réservé l'examen des aménagements que la loi prévoit et dont certains sont susceptibles de porter atteinte à l'autonomie du Parlement.

4. Au vu des motifs de la requête et des observations du Gouvernement, il convient d'examiner certains points de la loi qui soulèvent des difficultés spécifiques.

4.1

- 4.1.1 Le requérant met en exergue la situation particulière du personnel travaillant au Secrétariat du Parlement qui, pour certaines tâches, recevrait des instructions du Secrétaire du Parlement et pour d'autres du Chancelier ; selon le requérant, le personnel pourrait être confronté à un problème de fidélité et de loyauté vis-à-vis de son supérieur, car le Secrétariat du Parlement ne dispose pas de la même autonomie que la Chancellerie. A cet égard, le Gouvernement répond que l'indépendance du

Secrétaire du Parlement garantie par l'article 8 al. 5 LOP s'étend également au personnel du Secrétariat qui accomplit ses tâches sous la responsabilité du Secrétaire (art. 8 al. 1 LOP).

4.1.2 Il faut, en effet, déduire des dispositions que le Gouvernement invoque à l'appui de sa position que le Secrétariat du Parlement bénéficie d'une large autonomie dans l'accomplissement de ses fonctions propres, à savoir celles qui ne ressortissent pas des prérogatives administratives de la Chancellerie d'Etat en tant qu'organe subordonné au Gouvernement. Néanmoins, on ne peut faire abstraction du fait que, en raison de l'unification administrative des services du Parlement et de ceux du Gouvernement dans une même entité, le personnel du Secrétariat devra aussi œuvrer au service du Chancelier ; tel est au demeurant la conséquence des synergies recherchées par le législateur. C'est également en fonction de ce but que doit être interprété l'article 8 al. 5 LOP en tant que cette disposition précise que, pour l'accomplissement des tâches parlementaires, le Secrétaire ne reçoit d'instructions que du Parlement. Par conséquent, le Secrétaire ainsi que les employés placés sous sa responsabilité pourront recevoir des ordres émanant aussi de l'Exécutif et effectuer des tâches au service de celui-ci. On ne saurait nier que cette "double casquette" des personnes engagées au service du Parlement est problématique, car elle crée une sorte d'union personnelle qui pourrait s'avérer d'ailleurs autant préjudiciable à l'indépendance du Gouvernement qu'à celle du Parlement et engendrer des conflits d'intérêts et de loyauté pour les personnes concernées. S'il fallait voir dans ce mélange des activités un empiétement ou une ingérence réciproque d'un pouvoir dans les affaires de l'autre, ce type d'union personnelle ne serait pas compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il faut toutefois garder à l'esprit que le Secrétariat du Parlement n'accomplit que des tâches administratives et n'exerce pas en lui-même une fonction législative ni les autres fonctions attribuées au Parlement par la Constitution. Il ne saurait donc y avoir ingérence directe de l'Exécutif dans les affaires du Parlement. Cette situation n'écarte cependant pas tout risque concret d'influence indirecte de l'Exécutif sur l'exercice des prérogatives parlementaires ni l'éventualité évoquée par le requérant que le personnel du Secrétariat soit confronté occasionnellement à des questions relatives à son obligation de fidélité à l'égard de l'organe pour lequel il a été engagé. Ces risques peuvent cependant être limités par des directives strictes que le Bureau du Parlement peut édicter en vertu de son pouvoir d'instruction et d'organisation (cf. consid. 4.3 ci-après).

Cela étant, même sous cet aspect, la loi attaquée peut être interprétée conformément au principe de la séparation des pouvoirs. L'accomplissement de tâches à la fois au service de l'Exécutif et du Législatif n'apparaît pas incompatible, dès lors que les rapports entre ces deux organes s'inscrivent dans des processus coopératifs de direction de l'Etat, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus (cf. consid. 3.1.3). Dans ce cadre, les fonctions administratives respectives de la Chancellerie d'Etat et du Secrétariat du Parlement peuvent être exercées en collaboration, tout en respectant l'autonomie qui est reconnue à chacune de ces entités.

4.1.3 La problématique de la confusion des tâches et des conflits d'intérêts potentiels au sein de la Chancellerie d'Etat que soulève le requérant se pose singulièrement

lorsque le Parlement exerce sa fonction de surveillance de l'administration (art. 82 al. 4 CJU). Le Secrétariat du Parlement est, en effet, susceptible d'apporter un appui logistique à cette activité.

- 4.1.3.1 Il ressort de l'article 38 du règlement du Parlement (RP/RSJU 171.211) que la Commission de gestion et des finances (CGF) est chargée d'accomplir cette mission. Le Parlement peut aussi créer une commission spéciale, ainsi qu'une commission d'enquête (art. 20 al. 1 et al. 2 LOP).

Dans l'exercice de son mandat, la CGF peut procéder à toutes les investigations qu'elle juge utiles au sein des départements et des services de l'Etat (art. 38 al. 6 RP), ce qui nécessite un support administratif et parfois un appui scientifique. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le secrétariat de la CGF est actuellement assumé par un fonctionnaire de la Trésorerie générale (TRG). Selon le message du Gouvernement, la réalisation complète de la mesure no 2 du programme OPTI-MA nécessitera à terme le rapatriement des tâches du secrétariat de la CGF de la TRG au Secrétariat du Parlement, ce qu'a confirmé le président de la Commission spéciale en séance plénière du Parlement (cf. extrait du Journal des débats de la séance du 3 décembre 2014). Cette perspective confirme que le Secrétariat du Parlement constitue la structure administrative de la CGF dans son activité de surveillance de l'administration et du Gouvernement et qu'au besoin, il est aussi à disposition d'autres commissions que le Parlement pourrait créer à cette fin.

- 4.1.3.2 L'activité de surveillance de l'administration dont est chargé le Parlement présente un aspect coopératif moins prépondérant que l'exercice de la fonction législative. Dans la séparation fonctionnelle des pouvoirs, la surveillance parlementaire répond en priorité aux exigences d'un contrôle de contrepoids sur le pouvoir exécutif et sur ses services ; l'exercice de ce contrôle présente un caractère unilatéral marqué. Le risque de conflits d'intérêts et de loyauté pour les personnes qui participent à l'activité de surveillance est indéniable lorsque celles-ci sont intégrées au plan administratif dans un service subordonné à l'organe contrôlé. Même lorsque ces personnes se bornent à fournir un appui administratif à l'activité de surveillance, elles sont en position d'exercer une influence, ne serait-ce qu'indirecte, sur le déroulement et sur le résultat de la procédure ; cette influence peut être importante lorsque la surveillance parlementaire implique pour l'organe de contrôle de faire appel à des connaissances scientifiques qui, suivant les cas, doivent être de nature économique, financière ou juridique. En fin de compte, le contrôleur ne peut être le contrôlé. Comme dans les cas d'incompatibilité de fonctions qui frappent les fonctionnaires, le Parlement doit être préservé de l'influence de l'administration qui s'exercerait directement en son sein. Il s'agit dès lors d'éviter la confusion personnelle des contrôleurs et des contrôlés afin de permettre l'exercice objectif de la surveillance parlementaire sur l'administration (cf. *mutatis mutandis*, MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne précité, n. 22 ad art. 62 et réf. cit.).

Au cas particulier, on ne peut admettre ni concevoir que le personnel du Secrétariat du Parlement, y compris le Secrétaire, participe, ne serait-ce qu'en fournissant sa

logistique, à une enquête de la CGF ou d'une autre commission parlementaire portant sur le fonctionnement d'un service général dépendant directement du Gouvernement, tel que la Chancellerie d'Etat. Pour autant, un régime d'incompatibilité - qui serait concrétisé par le maintien d'un Secrétariat du Parlement structurellement indépendant de la Chancellerie - ne s'impose pas. En effet, le principe de la séparation personnelle des pouvoirs, qui limite l'union personnelle, c'est-à-dire l'exercice simultané par une même personne d'une fonction au service de deux organes distincts de l'Etat, peut être respecté à satisfaction au moyen des règles de désistement ou de récusation, telles qu'elles existent dans le Code de procédure administrative (art. 39ss Cpa), applicables à tout le moins par analogie dans un tel cas (cf. art. 27 LPer).

Sous l'angle examiné ici, il convient également de s'en tenir à ce constat que la loi instituant le rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat se prête à une interprétation conforme au principe de la séparation des pouvoirs, sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail toutes les situations qui peuvent se présenter, sur lesquelles le requérant n'argumente d'ailleurs pas plus avant.

4.2

4.2.1 Le requérant considère encore que le Chancelier d'Etat se voit confier également la gestion administrative du Secrétariat du Parlement, de sorte que la loi attaquée soumettrait le pouvoir législatif au pouvoir exécutif par son intermédiaire. En réponse à cet argument, le Gouvernement explique que, selon la législation actuelle et bien que l'article 20a al. 1 LOP prévoit l'indépendance du Secrétariat du Parlement, le personnel de celui-ci est géré administrativement par le Service des ressources humaines de l'Etat (art. 20a al. 5 LOP). Le Gouvernement en déduit qu'aujourd'hui déjà, le Secrétariat du Parlement n'est pas indépendant de l'administration, du point de vue administratif ; partant, le rattacher à la Chancellerie d'Etat n'a aucune influence pour le personnel concerné. Il précise que les tribunaux et le Contrôle des finances présentent un régime semblable, dès lors que le personnel qui leur est affecté est soumis à la législation applicable à l'administration cantonale et dépend, par conséquent, du Gouvernement.

4.2.2 L'article 8 LOP adopté le 17 décembre 2014 ne prévoit pas de disposition telle que celle contenue à l'article 20a LOP actuellement en vigueur, à savoir que le personnel du Secrétariat du Parlement est géré administrativement par le Service des ressources humaines de l'Etat (al. 5). La reprise de cette disposition dans la loi attaquée n'était pas nécessaire puisque, en raison de son intégration dans la Chancellerie d'Etat, le personnel du Secrétariat du Parlement est par là même rattaché au personnel de l'administration cantonale à laquelle s'applique la loi sur le personnel de l'Etat du 22 septembre 2010 (art. 2 al. 2 LPer/RSJU 173.11). S'agissant du Secrétaire du Parlement, qui est magistrat selon l'article 4 al. 1 litt. f. LPer, son statut est également celui d'un employé de l'Etat au sens de la LPer, à l'instar de celui des magistrats de l'ordre judiciaire ; certaines dispositions de cette loi ne lui sont toutefois pas applicables, notamment celles relatives à la création et à la fin des

rapports de service, etc. (art. 4 al. 3 LPer), les dispositions légales spéciales étant au surplus réservées (art. 4 al. 5 LPer).

Du point de vue de la gestion administrative du personnel, le rattachement du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat n'entraîne aucun changement. En revanche, on ne saurait suivre le Gouvernement lorsqu'il écrit que, comme le personnel des tribunaux notamment, celui du Secrétariat du Parlement dépend du Gouvernement du fait qu'il est soumis à la législation applicable à l'administration cantonale. Si, par cette appréciation, le Gouvernement entend établir l'existence d'un rapport hiérarchique et donc de subordination du personnel concerné à l'Exécutif, la loi attaquée serait alors contraire au principe de la séparation des pouvoirs. L'indépendance des tribunaux, garantie expressément par l'article 101 CJU, postule que leur personnel dépende exclusivement d'eux, même s'il est nommé par le Gouvernement en application de la LPer. Par exemple, le premier greffier, les greffiers et les secrétaires du Tribunal cantonal dépendent de cette autorité judiciaire et n'ont pas à rendre compte de leur activité à une autre autorité. Cette situation découle de l'autonomie institutionnelle qui est garantie aux tribunaux en tant que principe d'organisation de la justice, à mesure que cette autonomie est nécessaire à l'indépendance des autorités judiciaires dans l'exercice de leur activité juridictionnelle. L'indépendance des tribunaux a donc aussi pour conséquence que les administrations judiciaires, en tant qu'entités réunissant l'ensemble des personnes participant à l'administration de la justice, sont organisées et fonctionnent de manière autonome (sur cette question, cf. KISS/KOLLER, in St. Galler Kommentar, op. cit., n. 26ss ad art. 188 Cst. ; STEINMANN, in ibidem, n. 8 ad art. 191c Cst. ; KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, 2011, p. 27ss et p. 291ss ; tous avec références ; cf. aussi TSCHANNEN, Staatsrechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^{ème} éd., 2011, p. 518).

- 4.2.3 Cela étant, l'explication du Gouvernement tombe à faux. Quand bien même le Secrétariat du Parlement ne bénéficie pas du même degré d'autonomie que les administrations judiciaires, son personnel ne saurait dépendre du pouvoir exécutif dans l'exercice de ses tâches parlementaires. Une solution contraire irait à l'encontre de la séparation des pouvoirs entre le Législatif et l'Exécutif. Or, c'est bien un régime d'autonomie qui s'applique au Secrétariat du Parlement et à son personnel. Ceci découle des articles 8 al. 1 et al. 5 LOP qui garantissent l'indépendance du Secrétariat du Parlement, ainsi que le relève par ailleurs le Gouvernement, lequel est également d'avis que cette indépendance s'étend au personnel qui collabore à l'accomplissement des tâches parlementaires sous la responsabilité du Secrétaire. Dans ce contexte, il est sans importance que le statut du personnel du Secrétariat du Parlement soit soumis au régime général applicable aux employés de l'Etat et que la gestion administrative des personnes concernées incombe à un service des ressources humaines rattaché à l'Exécutif.

4.3

- 4.3.1 La loi attaquée abroge l'article 32 al. 8 RP à teneur duquel le Bureau du Parlement décide de tout ce qui touche à l'organisation structurelle du Secrétariat du Parlement.

Quant à l'article 19 al. 8 LOP, il est modifié en ce sens que sa seconde phrase, d'une teneur identique à celle de l'article 32 al. 8 RP, est supprimée.

Le requérant conteste que le Bureau du Parlement puisse perdre tout pouvoir sur l'organisation du Secrétariat du Parlement. Il considère que le Parlement doit pouvoir doter son Secrétariat du personnel dont il a besoin pour accomplir ses tâches, ainsi que se donner les moyens de faire appel à des experts externes pour orienter ses décisions stratégiques. Dans sa réponse à la requête, le Gouvernement ne formule aucune observation sur ce point ; il se contente d'affirmer que l'abrogation de l'article 32 al. 8 RP confirme que, du point de vue organisationnel, le Secrétariat du Parlement fait partie de l'administration et plus particulièrement de la Chancellerie d'Etat.

La question de la suppression des prérogatives du Bureau du Parlement concernant l'organisation du Secrétariat du Parlement n'a pas été abordée spécifiquement lors des travaux préparatoires de la loi attaquée.

Les articles 19 al. 8 LOP et 32 al. 8 RP dans leur teneur actuelle ont été adoptés à l'occasion de la révision du 13 décembre 2006 par laquelle le Parlement était doté d'un secrétariat indépendant du Gouvernement et de l'administration cantonale. Le message du Bureau du Parlement exposait à cette occasion que l'organisation structurelle du Secrétariat du Parlement concernait en particulier l'effectif du service (JDD no 17 du 22 novembre 2006, p. 650). Il ne contient aucune autre indication sur la notion d'organisation structurelle. On peut seulement déduire du message que cette notion ne concerne pas seulement l'effectif du service, mais aussi d'autres aspects de nature organique. Par ailleurs, on doit déduire de la systématique de la loi qui, à son article 20 al. 1 adopté en décembre 2006, dote le Parlement d'un secrétariat indépendant du Gouvernement et de l'administration cantonale, que l'organisation structurelle dont il est question aux articles 19 al. 8 LOP et 32 al. 8 RP concerne l'organisation interne du Secrétariat du Parlement et non le rapport structurel de cette entité avec le pouvoir exécutif et son administration, puisque ce rapport structurel fait spécifiquement l'objet de l'article 20a al. 1 LOP.

- 4.3.2 De manière générale, la limite entre ce qui touche à l'organisation interne d'une administration et ce qui concerne son fonctionnement est floue. Dans la pratique, ces deux aspects sont liés, voire indissociables. Le pouvoir d'instruction qui porte sur la manière dont un service administratif doit accomplir ses tâches et qui concerne partant son fonctionnement est le corollaire du pouvoir qui incombe à l'autorité supérieure d'organiser le service en question. Sous l'angle des effectifs d'un service administratif, les effets sur le fonctionnement sont patents. Il en est de même de la répartition des affaires, question qui relève aussi de l'organisation interne du service.

Sous réserve du poids politique dont le Parlement peut user, l'abrogation des articles 19 al. 8 seconde phrase LOP et 32 al. 8 RP enlève au Bureau du Parlement toute possibilité de se prononcer sur l'organisation du Secrétariat du Parlement, ce qui revient à attribuer cette compétence exclusivement à l'Exécutif. Or, malgré l'abandon de l'indépendance structurelle du Secrétariat du Parlement, le législateur a réaffirmé

clairement sa volonté de maintenir l'autonomie matérielle et fonctionnelle de ce service. Cette volonté implique que le Bureau du Parlement ait un droit de regard sur les questions d'organisation interne du Secrétariat du Parlement. A défaut, il ne pourrait pas exercer pleinement son pouvoir d'instruction institué à l'article 8 al. 5 LOP.

Certes, le Bureau adopte le budget du Parlement, qui est inscrit au projet du budget de l'Etat (art. 32 al. 7 RP) et peut, par cette voie, exercer une influence sur la dotation en personnel du Secrétariat. Toutefois, de par l'abrogation des dispositions ici en cause, l'Exécutif deviendrait seul compétent pour décider des effectifs du Secrétariat du Parlement ; c'est en effet le Gouvernement qui, en tant qu'organe de direction de l'administration (art. 89 al. 2 CJU et 5 LOGA) engage les fonctionnaires, dans la mesure où la loi ne confie pas cette compétence à une autre autorité (cf. art. 92 al. 1 litt. a CJU et 5 al. 3 LOGA). Le budget n'ayant pas force de loi ni caractère décisionnel contraignant, le Gouvernement pourrait ne pas se tenir juridiquement obligé de suivre les indications du Parlement. En outre, le budget, adopté annuellement, ne permet pas de répondre à des besoins ponctuels en ressources humaines qu'une activité spécifique confiée au Secrétariat du Parlement par le Bureau ferait naître ; l'engagement de collaborateurs temporaires affectés au Secrétariat pour des missions particulières ne pourrait avoir lieu que sur décision de l'Exécutif.

- 4.3.3 Sur le plan organisationnel et fonctionnel, la séparation des pouvoirs postule que le Bureau du Parlement garde la compétence, par exemple, de prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement effectif des tâches de surveillance parlementaire de l'administration, notamment de s'adjoindre parfois les services de collaborateurs scientifiques, mais aussi dans l'hypothèse où des membres du Secrétariat devraient se récuser. L'article 35 al. 1 RP, qui permet aux commissions parlementaires de requérir l'avis d'experts et d'autres tiers avec l'accord du Bureau, ne suffit pas à répondre aux nécessités de renforcement du Secrétariat qui peuvent circonstanciellement survenir. Au demeurant, le remplacement de membres récusés, par exemple le Secrétaire du Parlement lui-même, concerne l'effectif du service, de même que le rapatriement du secrétariat de la CGF de la TRG au Secrétariat du Parlement (cf. consid. 4.1.3.1 ci-dessus). Par ailleurs, on a vu que la loi attaquée, à son article 26b LOP nouveau, prévoit que le Chancelier d'Etat et le Secrétaire du Parlement organisent leur suppléance respective, ceci en accord avec le Bureau du Parlement et le Gouvernement. Il s'agit bien là d'une question d'ordre à la fois organique et fonctionnelle. La solution préconisée à l'article 26b LOGA démontre que le Bureau du Parlement doit garder une certaine maîtrise sur l'organisation du Secrétariat du Parlement, car celui-ci lui est hiérarchiquement subordonné et répond logiquement auprès de lui.
- 4.3.4 En conclusion, il convient de constater qu'en privant le Bureau du Parlement des moyens qui touchent indistinctement à l'organisation et au fonctionnement de son service administratif, la loi attaquée compromet l'exercice des compétences qui sont attribuées au pouvoir législatif et affaiblit sa position. Le Bureau du Parlement ne pourrait plus prendre les mesures de type organisationnel nécessaires au

fonctionnement autonome de son Secrétariat et se verrait entravé dans son pouvoir d'instruction s'il ne pouvait émettre des directives portant sur l'organisation de ce service.

L'abrogation de l'article 32 al. 8 RP ainsi que la suppression de la seconde phrase de l'article 19 al. 8 LOP ne se prêtent pas à une interprétation conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Cette abrogation ne peut manifestement pas être interprétée comme une lacune à laquelle il pourrait être remédié en obligeant l'Exécutif à associer le Bureau du Parlement aux décisions relatives à l'organisation de la Chancellerie d'Etat. L'exception que constitue l'article 26b LOGA tend au contraire à montrer que le retrait de tout pouvoir d'organisation au Bureau du Parlement est une volonté matériellement assimilable à un silence qualifié (sur cette notion, cf. CST 7/2012 du 24 août 2012, consid. 1.4, résumé in RJJ 2012, p. 66).

- 4.3.5 Au vu de ce qui précède, l'abrogation de l'article 32 al. 8 RP doit être annulée. Au surplus, les motifs de la requête tendent implicitement à l'annulation de la suppression de la seconde phrase de l'article 19 al. 8 LOP. Dans la mesure où la requête conteste globalement la loi du 17 décembre 2014 rattachant le Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat, la Cour n'excède pas son pouvoir de décision en annulant la suppression de cette norme.
5. Il résulte de l'examen opéré ci-dessus que la loi attaquée est conforme à la Constitution, à l'exception de deux dispositions, à savoir l'article 19 al. 8 LOP en tant que, dans la teneur adoptée le 17 décembre 2014, il supprime la seconde phrase de cet article actuellement en vigueur, ainsi que l'abrogation de l'article 32 al. 8 RP.

La loi attaquée peut entrer en vigueur indépendamment de l'annulation des modifications des articles 19 al. 8 LOP et 32 al. 8 RP. Les dispositions en question sont en effet clairement séparables de l'ensemble de la loi (art. 189 al. 1 Cpa).

Il convient toutefois de préciser que l'inconstitutionnalité des modifications apportées aux articles 19 al. 8 LOP et 32 al. 8 RP n'a pas pour conséquence que la conclusion 4 de la requête doive être admise telle qu'elle est formulée. En effet, l'annulation de ces modifications ne signifie pas impérativement, sous l'angle de la séparation des pouvoirs, que les deux dispositions en cause doivent être maintenues en l'état. La décision de la Cour n'empêche pas leur modification. Au demeurant, le Parlement peut entreprendre une nouvelle lecture de ces dispositions (art. 189 al. 2 Cpa). Il peut, par cette voie, les adapter à l'idée générale de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif qui préside au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat, par exemple en prévoyant une concertation entre le Gouvernement et le Bureau du Parlement pour tout ce qui touche à l'organisation interne du Secrétariat du Parlement, à l'instar de ce que prescrit l'article 26b LOGA à propos de la suppléance respective du Chancelier d'Etat et du Secrétaire du Parlement. On peut enfin relever qu'à l'occasion d'une troisième lecture, le Parlement pourrait se contenter de régler la question au niveau de la LOP, sans qu'il soit encore nécessaire de le faire dans son règlement.

6. La procédure en contrôle des normes devant la Cour constitutionnelle est gratuite (art. 231 al. 1 Cpa).

La requête n'étant admise que très partiellement, le requérant qui succombe pour l'essentiel n'a droit qu'à une indemnité de dépens réduite.

PAR CES MOTIFS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

constate

que la loi modifiant les actes législatifs liés au rattachement administratif du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat du 17 décembre 2014 est conforme à la Constitution, à l'exception de l'article 19 al. 8 de la loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura en tant que la modification de cet article supprime la seconde phrase de cette disposition, et à l'exception de l'abrogation de l'article 32 al. 8 du règlement du Parlement ; partant,

annule

la modification de l'article 19 al. 8 de la loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura ;

annule

l'abrogation de l'article 32 al. 8 du règlement du Parlement ;

constate

que les dispositions annulées sont séparables de la loi attaquée ; partant,

dit

que la loi attaquée peut être mise en vigueur sans les dispositions annulées, l'article 189 al. 2 Cpa étant réservé ;

dit

que la procédure est gratuite ;

alloue

au requérant une indemnité de dépens réduite de CHF 700.-, débours et TVA compris, à verser par l'Etat ;

informe

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

ordonne

la publication du dispositif du présent arrêt au prochain Journal officiel.

Porrentruy, le 19 mars 2015 / JM / avg

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le président : La greffière

Jean Moritz

Gladys Winkler Docourt

A notifier :

- ***au requérant, par son mandataire, Me Christophe Schaffter, avocat à Delémont ;***
- ***au Gouvernement, par son président ;***
- ***au Parlement, par son président.***

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.*