



Présidente : Sylviane Liniger Odiet  
Juges : Daniel Logos, Philippe Guélat, Jean Crevoisier et Lisiane Poupon  
Greffière : Carine Guenat

**ARRET DU 26 MARS 2019**

dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité de la modification du 19 décembre 2018 de l'article 217i de la loi d'impôt (LI) introduite par :

1. A.,  
2. B.,

**requérants**

—————  
**CONSIDÉRANT**

**En fait :**

A. Afin de concrétiser une des mesures de la loi « Jura Pays ouvert », le Parlement jurassien a adopté, le 18 février 2004, en deuxième lecture, la modification de la loi d'impôt du 26 mai 1988 (LI ; RSJU 641.11) tendant à la réduction de la charge fiscale. La modification a été soumise au référendum obligatoire. La votation populaire s'est déroulée le 16 mai 2004.

L'article 217i LI, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, avait la teneur suivante :

*Art. 217i<sup>1</sup> Les taux unitaires de l'impôt sur le revenu (art. 35, al. 1 et 2) sont réduits de 1 % chaque année de 2009 à 2020.*

*<sup>2</sup> Le taux unitaire de 4 % de l'impôt sur le bénéfice (art. 77) est réduit de 5 %. De 2009 à 2020, il est diminué de 1 % chaque année.*

*<sup>3</sup> Les taux de l'impôt à la source perçu sur les recettes brutes dans les cas prévus à l'article 122, alinéa 1, lettres b à <sup>fbis</sup> (art. 123, al. 2 et 3) sont réduits de 5 %. De 2009 à 2020, ils sont diminués de 1 % chaque année.*

B. Dans le cadre d'un programme d'économies baptisé OPTI-MA, la baisse fiscale linéaire de 1 % prévue de 2015 à 2020 a été reportée une première fois en 2015, avec un report de 2016 à 2021. L'évolution des finances cantonales ne s'étant pas notablement améliorée, une suspension de la baisse fiscale linéaire de 1 % avait également été décidée pour 2017 (Message du Gouvernement au Parlement du 2

octobre 2018 relatif au projet de révision partielle de la loi d'impôt ; ci-après : le Message).

- C. Face à une croissance des charges dynamiques (prévoyance sociale, santé, etc.) avec en parallèle une insuffisance de ressources, notamment due à une évolution faible de la masse salariale, dans un contexte de faible inflation, conduisant à une stagnation des rentrées fiscales, le Gouvernement a proposé de pallier, dans une certaine mesure, les difficultés financières en modifiant la loi d'impôt afin qu'une nouvelle suspension de la baisse linéaire de 1 % soit décidée pour 2019, avec report de 2020 à 2023 (Message, p. 1).
- D. Le 19 décembre 2018, le Parlement a adopté en deuxième lecture une nouvelle modification de l'article 217i de la loi d'impôt visant à suspendre la baisse fiscale en 2019.

L'article 217i adopté a la teneur suivante :

*Art. 217i<sup>1</sup> Les taux unitaires de l'impôt sur le revenu (art. 35, al. 1 et 2) sont réduits, en 2014, 2016 et 2018 puis chaque année de 2020 à 2023, de 1 % multiplié par 100 / 95e.*

*<sup>2</sup> Le taux unitaire de l'impôt sur le bénéfice (art. 77, al.1) est réduit, en 2014, 2016 et 2018 puis chaque année de 2020 à 2023, de 1 % multiplié par 100 / 90e.*

*<sup>3</sup> Les taux de l'impôt à la source perçu sur les recettes brutes dans les cas prévus à l'article 122, alinéa 1, lettres b à <sup>bis</sup> (art. 123, al. 2 et 3) sont réduits, en 2014, 2016 et 2018 puis chaque année de 2020 à 2023, de 1 % multiplié par 100/90e.*

Cette modification est soumise au référendum facultatif et le Gouvernement en fixe l'entrée en vigueur.

- E. La modification du 19 décembre 2018 de la loi d'impôt a été publiée au Journal officiel no 1 du 9 janvier 2019.
- F. Le 24 janvier 2019, A. a demandé le contrôle de la constitutionnalité de l'article 217i LI. Il conclut à ce que la Cour constitutionnelle constate que cette disposition est contraire à la Constitution, partant qu'elle soit annulée. Il relève que le fait de reporter la baisse fiscale souhaitée par le peuple en 2004 pour la troisième fois constitue une violation de la volonté populaire. Contrairement à ce qu'ont prétendu le Parlement et le Gouvernement, il ne s'agit pas d'un simple report, mais bien d'une annulation de la baisse fiscale pour toutes les années où la baisse a été reportée et donc d'une perte pour les contribuables jurassiens qui ne récupéreront jamais l'argent payé en plus. Au vu des finances catastrophiques du Canton du Jura, il est à prévoir que de nouveaux reports de la baisse fiscale seront probablement proposés lors des prochaines années, ce qui est inacceptable.
- G. Le même jour, B. a également saisi la Cour constitutionnelle de cette question. Il fait valoir que ce report est le troisième sur la base d'une baisse d'impôts pourtant votée

par le peuple en 2004. L'objectif de la baisse jusqu'en 2020 ne sera pas atteint avant 2023. Vu le principe de périodicité, il ne s'agit pas d'un report, mais d'une annulation pour les années concernées. Il demande à la Cour constitutionnelle d'examiner cette question en regard avec le non-respect du vote populaire de 2004.

- H. Les deux requêtes ont été jointes par ordonnance du 28 janvier 2019.
- I. Le 5 février 2019, le Bureau du Parlement a fait parvenir le Message du Gouvernement, les débats du Parlement et les procès-verbaux de la Commission de gestion et des finances relatifs à cette modification, ainsi que les documents en rapport avec l'adoption de l'article 217i LI en 2004.
- J. Dans sa réponse du 12 février 2019, postée le 13, le Gouvernement a conclu au rejet des requêtes, au constat de la conformité au droit supérieur de la modification de l'article 217i LI adoptée le 19 décembre 2018 et à ce que les frais de la procédure soient mis à la charge des requérants.

Il relève que le 28 janvier 2004, lors des débats en première lecture, le Parlement a décidé de suivre la proposition de la majorité de la commission et de soumettre la modification de la loi d'impôt au référendum obligatoire. Il s'était rallié à cette proposition par souci de cohérence avec la votation relative à « Jura Pays Ouvert ». Le référendum obligatoire du 16 mai 2004 constitue un référendum sur décision du parlement au sens de l'article 79 CJU. Une loi approuvée par référendum obligatoire peut être modifiée après son approbation par le peuple sous réserve d'abus de droit. La modification de l'article 217i LI adoptée le 19 décembre 2018 qui vise à reporter la baisse fiscale ne peut pas être considérée comme un abus de droit.

- K. Prenant position le 6 mars 2019, A. a relevé la souveraineté populaire dans un état de droit, se référant à l'article 82 CJU. Dès lors, quand bien même il appartient au Parlement de légiférer, il doit se plier aux exigences du peuple dans sa tâche. L'effet contraignant du vote populaire suite au référendum du 6 mai 2004 impose de mettre en œuvre la baisse fiscale linéaire souhaitée et de la réaliser dans les délais impartis par l'article 217i LI tel qu'accepté par le peuple à l'époque. Le fait de modifier une loi adoptée en vote populaire avant même que le but de la loi ait été atteint constitue manifestement un abus de droit. Le requérant conteste également que des frais puissent être mis à sa charge.
- L. Dans sa détermination du 6 mars 2019, B., qui précise agir en tant que citoyen et non en tant que député, estime que sa requête n'a rien de téméraire dans la mesure où il demande le respect de la volonté populaire. Il conteste également qu'il s'agisse d'un report alors que, dans sa réponse à sa question écrite, le Gouvernement reconnaît que pour ces années de report, l'argent est bel et bien perdu pour les contribuables.
- M. L'argumentation des requérants et celle du Gouvernement seront discutées ci-après dans la mesure utile.

**En droit :**

1. A teneur de l'article 178 let. f Cpa, toute personne qui est particulièrement atteinte par la loi attaquée et qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification a qualité pour former une requête en contrôle de la constitutionnalité.

Selon la jurisprudence, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel, en ce sens qu'il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le requérant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. En outre, il n'est pas nécessaire que l'intérêt digne de protection soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (RJJ 2009, p. 281 consid. 1 ; 2009, p. 25 consid. 4.2 et arrêts cités ; 2008, p. 50 consid. 1.1, p. 53 ; ATF 133 I 286 consid. 2.2 et arrêt cité).

Au cas particulier, il ne fait aucun doute que l'article 217i LI dont les requérants demandent l'annulation est susceptible de les toucher personnellement dans leurs intérêts actuels et éventuellement futurs, de telle sorte que la qualité pour agir doit leur être reconnue.

La requête ayant pour le surplus été formée en temps utile, elle est en principe recevable.

2.
  - 2.1 Saisie, comme en l'espèce, 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 est limitée dans son examen aux griefs invoqués, sauf lorsque la loi est manifestement contraire au droit supérieur (cf. art. 185 al. 2 Cpa).
  - 2.2 Conformément à l'article 127 Cpa (auquel renvoie l'alinéa 4 de l'article 182 Cpa), la requête doit être motivée. L'exigence de motivation n'est cependant pas très élevée ; il suffit que, sur la base des allégués du requérant, la Cour constitutionnelle puisse comprendre sur quels points et pour quelles raisons 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 ses griefs (CST 1/2015 du 19 mars 2015 consid. 2.1.3 ; RJJ 2009, p. 281 consid. 2.1).

En l'espèce, quoique motivées de manière sommaire, les requêtes satisfont à l'exigence rappelée ci-dessus. Quand bien même elles ne citent aucune disposition légale, on comprend que les requérants souhaitent l'annulation de l'article 217i LI dans sa teneur adoptée le 19 décembre 2018 par le Parlement, dans la mesure où cette disposition viole selon eux la volonté populaire exprimée en 2004 lors de l'acceptation de l'article 217i LI.

Il faut toutefois relever que l'on peut se demander si les requêtes du 24 janvier 2019 relèvent non pas du contrôle de la constitutionnalité des lois, mais plutôt de la

législation en matière de droits politiques, dans la mesure où elles portent sur un vote, respectivement sur le respect d'un référendum obligatoire (cf. art. 108 let. c LDP), de sorte qu'il aurait fallu introduire un recours contre la décision du Parlement. Si tel devait être le cas, les recours seraient tardifs, partant irrecevables, dans la mesure où le recours doit être déposé dans les dix jours qui suivent la découverte du motif de recours (art. 108 al. 3 LDP). Cette question peut toutefois être laissée ouverte en l'espèce au vu du sort des requêtes.

### 3.

3.1 L'article 77 CJU relatif au référendum obligatoire, définit les actes soumis au vote populaire. On parle de référendum obligatoire dans les cas où la Constitution prescrit que le vote populaire a lieu de plein droit, automatiquement, indépendamment d'une demande présentée par les électeurs (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne ad art. 77 et 78 no 10). L'article 78 CJU concerne le référendum facultatif et énumère les actes soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou cinq communes le demandent. La votation populaire peut donc être demandée, dans un certain délai, par une fraction du corps électoral. Enfin, en vertu de l'article 79 CJU, le Parlement peut soumettre au vote populaire toute décision qu'il a prise.

3.2 L'article 79 CJU institue le référendum sur décision du Parlement. Ce type de référendum est qualifié d'extraordinaire ou de discrétionnaire (RJJ 2006 p. 333 consid. 3), car contrairement au référendum ordinaire, le Parlement a le droit de décider librement de soumettre au vote populaire un acte qu'il a adopté et qui, sinon, ne serait pas exposé automatiquement à la sanction populaire, c'est-à-dire un acte de sa compétence qui n'est pas assujéti au référendum obligatoire (MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, 2007, no 245 et les références). On l'appelle également le référendum déclenché par une autorité (Behördenreferendum), les votations populaires n'étant pas demandées par les électeurs, mais décidées par un autre organe de l'Etat (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, 2013, nos 629 et 1726). Le référendum extraordinaire prévu à l'article 79 CJU peut ainsi intervenir en lieu et place du référendum facultatif ordinaire de l'article 78 CJU.

3.3 La loi d'impôt est une loi au sens formel, de telle sorte que ses modifications votées par le Parlement sont soumises au référendum facultatif (art. 78 let. a CJU). Les modifications de la loi d'impôt adoptées par le Parlement en 2004 n'ont toutefois pas été soumises au référendum facultatif dans la mesure où le Parlement a décidé à l'époque de les soumettre au vote populaire comme le lui permet l'article 79 CJU. Le Parlement a procédé de la sorte dans un souci de cohérence avec la loi sur « Jura Pays Ouvert » qui prévoyait le principe d'une baisse de la fiscalité et qu'il avait déjà décidé de la soumettre au référendum obligatoire (JDD du 28 janvier 2004, p. 35-36). Le référendum extraordinaire instauré par l'article 79 CJU, et donc le vote populaire, est intervenu sur décision du Parlement, alors que l'article 78 let. a CJU n'impose le vote populaire que si deux mille électeurs ou cinq communes le demandent. En l'occurrence, la loi d'impôt a été approuvée en vote populaire le 16 mai 2004 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, de telle sorte que la volonté populaire a été respectée.

## 4.

## 4.1

Lorsque le Parlement décide, sans y être obligé, de déclencher le vote populaire sur la base de l'article 79 CJU, ce vote est, pour les citoyens, équivalent à un référendum obligatoire (ATF 105 Ia 370 = JdT 1981 I 342 consid. 3a). Cela ne signifie pas encore que le Parlement devra ultérieurement soumettre au vote populaire toute modification de la loi adoptée sur décision du Parlement. Une modification ou l'abrogation ultérieure de la loi acceptée par le peuple à l'occasion d'un vote populaire décidé par le Parlement n'a pas à être soumise au référendum obligatoire ordinaire (art. 77 CJU). Le référendum extraordinaire a un caractère plébiscitaire et la décision de soumettre une loi à ce type de référendum est de nature politique. Du point de vue de la hiérarchie des normes, l'acte législatif accepté par le peuple reste une loi ; le vote populaire sur décision du Parlement ne lui confère pas une valeur supérieure. De la sorte, une procédure de révision ultérieure du texte suit la procédure législative ordinaire et la modification adoptée par le Parlement n'est exposée qu'au référendum facultatif. La situation n'est donc pas différente de celle de la révision d'une loi approuvée précédemment par le peuple à l'occasion d'un référendum ordinaire (MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, op. cit. no 251).

## 4.2

En l'espèce, la modification adoptée par le Parlement le 19 décembre 2018 porte toujours sur une loi. Aussi, en la soumettant au référendum facultatif conformément à l'article 78 let. a CJU, le Parlement a respecté ses obligations. Il n'avait en particulier aucune obligation de soumettre cette modification législative au référendum obligatoire ou au référendum extraordinaire. Aucune disposition légale n'impose le référendum obligatoire lorsqu'une loi fait l'objet d'une modification après avoir été soumise lors d'une précédente modification au vote populaire par référendum. De même, il n'existe aucune base légale qui interdit de modifier une loi soumise au vote populaire par référendum. En particulier, le requérant A. ne peut rien déduire de l'article 82 al. 3 CJU au terme duquel le Parlement exerce le pouvoir législatif, sous réserve des droits du peuple. Cette disposition rappelle que le Parlement participe à la législation qui constitue son activité principale (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., no 214), mais que parfois, cette compétence législative est dévolue également au peuple qui participe au processus d'adoption de la loi notamment au travers de l'institution du référendum facultatif (art 78 let. a CJU). En d'autres termes, la compétence législative du Parlement s'exerce sous réserve du droit de référendum populaire (cf. dans ce sens MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, op. cit. no 40ss et 44). Ainsi, lorsqu'une loi adoptée par le Parlement est soumise à votation populaire suite à un référendum facultatif ou extraordinaire, le Parlement doit respecter la votation populaire en ce sens que si le peuple refuse d'approuver la loi, celle-ci ne peut pas entrer en vigueur. En revanche, si le peuple approuve cette modification, la loi peut entrer en vigueur. Tel a été le cas en 2004 avec l'adoption par le corps électoral de la loi d'impôt (cf. considérant 2.2). Toutefois, ce processus d'adoption des lois n'a aucun impact sur de futures modifications de ces dispositions légales, telles que les premiers reports de la baisse fiscale en 2015 et 2017 et celle adoptée le 19 décembre 2018.

5.

5.1 Il résulte de ce qui précède que l'approbation d'une loi par le peuple n'empêche ni le Parlement d'entreprendre une révision ultérieure, ni l'exercice du droit d'initiative sur le même objet, sous réserve de l'abus de droit (ATF 113 la 156 consid. 3 ; cf. MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne ad art. 77 et 78 no 236), lequel est également applicable en matière de droits politiques (ATF 128 I 190 consid. 7).

Il y a abus de droit lorsque l'exercice d'un droit apparaît, dans un cas concret, manifestement contraire au droit ou lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée, pour réaliser des intérêts que cette institution juridique ne veut pas protéger (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018 no 583 et la jurisprudence citée).

5.2 Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, ne serait-ce que parce que le message du Gouvernement, les travaux de la commission de gestion et des finances et les débats au Parlement établissent que la modification de l'article 217i LI est motivée par les difficultés financières cantonales. Il ressort en outre du considérant 4.2 précité, qu'il n'existe aucune base légale en droit jurassien qui interdit au Parlement de modifier une loi approuvée en vote populaire, à tout le moins pendant un certain délai (cf. ATF 113 la 156 consid. 3). De même, n'est pas non plus constitutif d'un abus de droit le fait de n'avoir pas soumis au référendum extraordinaire la modification de l'article 217i LI du 19 décembre 2018, alors même qu'en 2004, le Parlement avait décidé de faire usage de cette possibilité. Il faut rappeler que l'article 79 CJU permet au Parlement de soumettre des lois au référendum obligatoire en opportunité au cas par cas en fonction de critères politiques. N'est pas non plus constitutif d'un abus de droit le fait de reporter la baisse fiscale en modifiant l'article 217i LI, peu importe que ce report implique une perte pour les contribuables jurassiens pour les années concernées ou qu'il s'agisse d'une perte ou d'un report selon l'interprétation que l'on donne. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral (ATF 113 la 156 consid. 3), si le citoyen peut, par l'exercice de ses droits démocratiques, provoquer la remise en question de décisions prises par le Parlement, il n'existe pas davantage de raison pour empêcher le parlement cantonal de s'efforcer d'obtenir la modification d'une décision populaire antérieure. Cette situation s'applique *mutatis mutandis* au cas particulier. En outre, il ne faut pas oublier que les citoyens qui s'opposent à cette modification disposent du référendum facultatif de l'article 78 let. a CJU pour la soumettre au vote du corps électoral.

5.3 Dans ces conditions, le Parlement n'a manifestement commis aucun abus de droit, ni en décidant de modifier l'article 217i LI, ni en ne soumettant pas cette modification au référendum extraordinaire.

6. Au vu de ce qui précède, l'article 217i LI adopté par le Parlement en deuxième lecture le 19 décembre 2018 n'est pas contraire à une disposition de rang supérieur, de telle sorte que les requêtes doivent être rejetées. Il peut donc être mis en vigueur ou, si une demande de référendum a abouti, soumis au vote populaire (art. 187 Cpa).

7. Malgré leurs caractères sommairement motivées, les requêtes ne sauraient être considérées comme téméraires ou abusives, de telle sorte que la procédure est sans frais pour les requérants qui succombent (art. 231 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens aux requérants (art. 227 al. 1 Cpa), ni à l'intimé (art. 230 Cpa).

**PAR CES MOTIFS**

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**rejette**

les requêtes ;

**dit**

que l'article 217i de la loi d'impôt adopté le 19 décembre 2018 est conforme au droit supérieur ;

**dit**

que cette disposition peut être mise en vigueur ou, si une demande de référendum a abouti, soumise au vote populaire ;

**dit**

que la procédure est gratuite et qu'il n'est pas alloué de dépens ;

**ordonne**

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

**informe**

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

**ordonne**

la notification du présent arrêt :

- au requérant, A. ;
- au requérant, B. ;
- au Bureau du Parlement de la République et Canton du Jura, par son président, M. Gabriel Voirol, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;
- au Gouvernement de la République et Canton du Jura, par son président, M. Jacques Gerber, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 26 mars 2019

**AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE****La présidente :****La greffière :**

Sylviane Liniger Odiet

Carine Guenat

***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.*