

RECOURS EN MATIERE DE DROITS POLITIQUES

pour

Parti socialiste jurassien, agissant par ses coprésidents **Jelica Aubry-Janketic** et **Mathieu Houmard** et par sa secrétaire politique **Armelle Cuenat**, rue du Nord 38, 2800 Delémont

Jämes Frein, Route de Lugnez 14, 2946 Montignez ; **Pierre-Alain Fridez**, Sous la Côte 344, 2902 Fontenais ; **Katia Lehmann**, Chainions 521, 2903 Villars-sur-Fontenais ; **Lisa Raval**, Chemin de l'Oiselier 90, 2900 Porrentruy ; (électrices et électeurs jurassiens et membres du comité d'initiative)

Sarah Gerster, Le Patalours 50, 2363 Les Enfers

Nicolas Girard, Chemin du Muguet 4, 2340 Le Noirmont

Les Vert.e.s, agissant par leur coprésidente **Pauline Godat** et leur vice-présidente **Emmanuelle Schaffter**.

René Grossmann, **Pierluigi Fedele** et **Rémy Meury**, agissant à titre individuel et au nom de CS-POP.

Recourants

(Coordinatrices des recourants à qui les ordonnances de la Cour et la correspondance peuvent être adressées : **Katia Lehmann**, Chainions 521, 2903 Villars-sur-Fontenais et **Armelle Cuenat** pour le secrétariat du PSJ, rue du Nord 38, 2800 Delémont)

contre

le Parlement de la République et Canton du Jura

Intimé

Appelé en cause : le Gouvernement de la République et Canton du Jura

relatif à la modification de la loi sur les droits politiques (ci-après : LDP) du 18 juin 2025

adressé en cinq exemplaires à la Cour constitutionnelle de la République et Canton du Jura.

I. CONCLUSIONS

1. A titre provisionnel

- a) retirer l'effet suspensif au présent recours ; partant,
- b) ordonner au Gouvernement, appelé en cause, de mettre la modification de la LDP du 18 juin 2025 en vigueur sans délai après l'écoulement du délai référendaire ;
- c) en dérogation partielle de l'art. 115a LDP, dire que les obligations prévues aux art. 28d et 28e LDP s'appliquent aux financements effectués dans le cadre de la campagne se rapportant aux élections cantonales des 19 octobre et 9 novembre 2025.

2. Au fond

Annuler :

- a) les termes « *et qui sont représentés au Parlement ou dans le conseil général de communes de plus de cinq mille habitants* », contenus dans l'article 28a LDP ;
- b) les termes « *de plus de cinq mille habitants* », contenus dans l'article 28b LDP ;
- c) les termes « *de plus de cinq mille habitants* », contenus dans l'article 28c al. 1 LDP ;
- d) l'article 28e al. 2 LDP ;
- e) l'article 28i al. 2 LDP.

3. Renvoyer la cause à l'intimé afin qu'il modifie l'article 28e al. 2 LDP annulé, au sens des considérants (adoption d'une disposition conforme à l'initiative) ;

4. Sous suite des frais et dépens.

II. PROCEDURE

1. Le recours est fondé sur les articles 104 al. 2 let. c Cst. Ju, 202ss Cpa et 108 al. 1 let. c LDP.

Il a pour objet un acte relatif au domaine des droits politiques, (en ce sens : *Moritz, La garantie des droits politiques dans le canton du Jura et dans ses communes (questions choisies), RJJ 2013, p. 59 à 62*), en l'occurrence un acte législatif adopté par le Parlement dans le cadre du traitement d'une initiative populaire (cf. *Broglin/Winkler Docourt/Moritz, Procédure administrative et juridiction constitutionnelle, 2^{ème} éd. 2021, nos 807 et 808*).

La Cour constitutionnelle est compétente pour en connaître.

2. Le recours doit être déposé dans le délai de dix jours qui suivent la découverte du motif du recours (art. 108 al. 3 LDP). En cas de publication de l'acte attaqué au Journal officiel, les dix jours doivent être comptés dès la date de la publication officielle (*Broglin/Winkler Docourt/Moritz, op. cit., no 814 et arrêts cités*), plus précisément dès le lendemain de la publication (*RJJ 2016, p. 31 consid. 1.3*). Par publication, il faut entendre le moment où le Journal officiel est porté à la connaissance du public (*RJJ 2009, p. 25 consid. 2*). En l'espèce, le Journal officiel dans lequel est publié l'acte attaqué a paru le jeudi 3 juillet et a donc été porté à la connaissance du public, date de la publication, le vendredi 4 juillet, de sorte que le premier jour du délai est le samedi 5 juillet et le dernier jour le 14 juillet 2025. Déposé ce jour, le recours intervient en temps utile.
3. En tant que parti politique, le Parti socialiste jurassien, par ses organes habilités (cf. art. 5 ch. 2 des statuts du PSJ disponibles sur le site internet du PSJ), et les membres du comité d'initiative en tant qu'électeurs et électrices du canton du Jura agissant à titre individuel ont la qualité pour recourir, de même que les autres signataires du recours dont le parti les Vert.e.s (art. 108 al. 2 LDP ; *Broglin/Winkler Docourt/Moritz, op. cit., no 809 ; Moritz, La garantie ..., op. cit., p. 50ss, sp. p. 55*).
4. Lorsque le recours peut tendre à l'obtention d'une décision formatrice, les conclusions de celui-ci doivent avoir un caractère condamnatore et non constatatoire (cf. *RJJ 2016, p. 31 consid. 2.3* et *Broglin/Winkler Docourt/Moritz, op. cit., no 819 2^{ème} tiret*). Tel est le cas des conclusions retenues ci-dessus.

Le recours en matière de droits politiques est une forme spécifique du recours de droit administratif dans le domaine concerné. L'article 204 Cpa renvoie au demeurant à la procédure relative au recours de droit administratif.

Il s'ensuit que, dans la mesure où elle admet le recours, la Cour constitutionnelle annule l'acte attaqué, statue éventuellement elle-même sur l'affaire ou la renvoie au besoin à l'autorité de première instance, avec des instructions impératives (art. 144 al. 1 Cpa) (*RJJ 2016, p. 31 consid. 2.1.1*).

Les conclusions du présent recours correspondent au pouvoir de décision de la Cour constitutionnelle.

5.

- a) Il suit de l'art. 132 Cpa, applicable au recours en matière de droits politiques (cf. *RJJ 1992, p. 106 consid. 4 2^{ème} §*), que le présent recours a un effet suspensif, lequel peut toutefois être retiré d'office ou sur requête d'une partie par voie de mesures provisionnelles (*Broglin/Winkler Docourt/Moritz, op. cit., no 819 3^{ème} tiret p. 332*). Le retrait de l'effet suspensif se justifie en présence d'un intérêt public à l'application immédiate de l'acte attaqué qui l'emporte sur d'autres intérêts publics ou privés (en ce sens : *Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 582ss* ; *Broglin/Winkler Docourt/Moritz, op. cit., no 494*). Les intérêts à examiner sont divers. Parmi ceux-ci, la doctrine relève par exemple l'intérêt à ce que le but assigné à la loi ou poursuivi par la décision puisse être atteint et ne soit pas contrecarré par une longue procédure assortie de l'effet suspensif, ainsi que la probabilité que le désavantage redouté arrive (*Bovay, op. cit., p. 583*). Le retrait de l'effet suspensif doit en outre respecter le principe de la proportionnalité et répondre aux maximes de l'aptitude (le moyen est propre à atteindre le but visé), de la nécessité et de la proportionnalité au sens strict (*ibidem*).
- b) En l'espèce, il pourrait apparaître *a priori* que le retrait de l'effet suspensif du présent recours ne présente à lui seul aucun intérêt, si le but de cette mesure était de permettre l'application des nouvelles dispositions de la LDP à la campagne des élections cantonales de l'automne prochain. De fait, à lui seul le retrait de l'effet suspensif resterait sans conséquence sur cette campagne, puisque l'intimé a refusé, en seconde lecture, la proposition adoptée en première lecture de n'appliquer qu'aux dons effectués après l'entrée en vigueur de la modification du 18 juin 2025 les obligations prévues par les articles 28d et 28e LDP, au profit de la version finalement retenue à l'art. 115a LDP, disposition transitoire qui exclut l'application desdites obligations notamment lorsque la campagne a débuté avant l'entrée en vigueur de la modification.

Ce procédé introduit en seconde lecture empêche de fait l'application de deux dispositions importantes aux financements dont pourraient bénéficier les partis politiques, les comités de campagne ou les candidats à l'occasion de la campagne des prochaines élections cantonales.

c) Pour saisir les effets de ce dispositif, il faut avoir à l'esprit, d'abord, que la modification législative du 18 juin 2025 ne pourra pas être mise en vigueur avant l'écoulement du délai référendaire de soixante jours qui suit la publication de l'acte attaqué dans le Journal officiel (art. 94 LDP). Vu que la publication officielle a paru le 3 juillet 2025 et est considérée comme notifiée le lendemain, le délai référendaire a commencé à courir le 5 juillet et son terme tombera sur le 2 septembre 2025. A partir de là, le Gouvernement, après avoir constaté que le délai référendaire n'a pas été utilisé, doit encore fixer la date d'entrée en vigueur de la modification, ce qui ne peut se faire que dans le Journal officiel suivant, soit au plus tôt dans celui portant la date du **4 septembre**, mais plus vraisemblablement le **11 septembre 2025**. Or, la campagne en vue des élections qui auront lieu le 19 octobre 2025 conformément à l'art. 22 al. 1 LDP débutera officiellement le lundi **25 août 2025** par le dépôt des listes et actes de candidature (cf. art. 33 al. 1 et 54 al. 1 LDP). Ainsi, dans tous les cas la modification législative du 18 juin 2025 entrera en vigueur postérieurement au début officiel de la campagne. Sur la base de ce calendrier dont on ne doute pas que la majorité du Parlement a tenu compte délibérément, aucune des obligations prévues par la loi ne sera donc applicable à l'occasion des prochaines élections cantonales.

Ce procédé peu glorieux consacré par l'art. 115a LDP et sa conséquence sont intolérables en regard de la norme constitutionnelle régissant le traitement d'une initiative populaire conçue en termes généraux. Selon l'art. 76 al. 4 Cst. Ju, si le peuple accepte une telle initiative, le Parlement doit y satisfaire dans un délai de deux ans. Quand bien même il s'agit d'un délai d'ordre, l'inobservation de cette prescription ne reste pas sans conséquences juridiques, puisque les citoyens peuvent se plaindre devant la Cour constitutionnelle d'un retard injustifié dans le traitement d'une initiative acceptée par le peuple et demander que l'état conforme à la Constitution soit rétabli (*Moritz, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. 2, 2002, n. 221 et 222 ad art. 75/76 et réf. cit. ; RJJ 2016, p. 31 consid. 3.2*).

d) En l'occurrence, l'initiative « Partis politiques : place à la transparence ! » a été acceptée en votation populaire le 13 février 2022. Le délai de deux ans imparti par la Constitution pour sa mise en œuvre, échu en février 2024, a été dépassé de plus de seize mois. Vu son importance considérable, ce dépassement est inadmissible, quelles qu'en soient les raisons. Comme si cela ne suffisait pas, l'intimé a pris, en plus et sans motif objectif, une mesure transitoire ayant pour effet de reporter l'application effective de dispositions dont l'observation est immédiatement exigible, telles que celles portant sur les obligations attachées aux versements de dons. La modification législative consécutive à l'acceptation de l'initiative aurait dû

intervenir et être mise en vigueur au plus tard vers la fin de l'année 2024, même en tenant compte d'une éventuelle procédure de recours. Cumulé avec le retard pris dans la réalisation effective de l'initiative, le dispositif mis en place dans la disposition transitoire de l'art. 115a LDP, en tant qu'il vise implicitement, mais spécifiquement, la campagne qui débutera avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2025, a pour conséquence de rendre sans effet sur ladite campagne une initiative acceptée par le peuple presque quatre ans (trois ans et neuf mois) avant les élections dont il s'agit. Ce procédé, d'autant plus condamnable qu'il est destiné à avoir cette conséquence, constitue un abus de droit manifeste, en l'occurrence l'utilisation par le législateur d'une disposition transitoire de façon contraire au but de la modification législative qui la contient et de l'initiative dont celle-ci découle (sur l'interdiction de l'abus de droit en tant qu'émanation du principe de la bonne foi en droit public, cf. *TF 1C_224/2023 du 16 janvier 2025 consid. 9.1 et arrêts cités*). Cela ne peut rester sans suite.

- e) C'est pourquoi il est requis, à titre provisionnel, en premier lieu le retrait de l'effet suspensif afin que l'entier de la modification de la LDP du 18 juin 2025 puisse entrer en vigueur malgré le recours pendant, ensuite que le Gouvernement mette cette modification en vigueur sans délai après l'écoulement du délai référendaire si celui-ci n'est pas utilisé ; il est enfin requis de la Cour constitutionnelle qu'elle ordonne que les obligations prévues aux art. 28d et 28e LDP nouveaux s'appliquent aux financements effectués dans le cadre de la campagne se rapportant aux élections cantonales des 19 octobre et 9 novembre prochains, en dérogation partielle de ce que prévoit la disposition transitoire de l'art. 115a LDP. Cette dérogation est justifiée dans le cas d'espèce pour les motifs vus ci-dessus ; elle est surtout nécessaire pour le rétablissement d'un état conforme à la Constitution, ce qui relève de l'intérêt public le plus éminent.
- f) Les mesures sollicitées à titre provisionnel sont seules à même de sanctionner et de réparer la violation cumulée de l'art. 76 al. 4 Cst. Ju et du principe de la bonne foi. Les règles de la nécessité et de l'aptitude sont ainsi respectées. Sous l'angle de la stricte proportionnalité, force est d'admettre que l'intérêt à ce que la transparence financière de la vie politique - but en l'occurrence assigné à la loi de mise en œuvre de l'initiative et poursuivi par la décision sollicitée - puisse être atteint à l'occasion des prochaines élections cantonales prédomine largement d'autres éventuels intérêts contraires. En outre, le prononcé de ces mesures ne préjuge en rien de l'issue du recours.

On précisera qu'il n'est pas demandé à la Cour de légiférer à la place du Parlement, ce qu'elle ne peut en principe pas faire, mais de rendre une

décision dans un cas d'espèce qui s'écarte d'une disposition transitoire dont l'inconstitutionnalité est manifeste sur le point attaqué.

- g) Malgré les imperfections importantes de la modification de la LPD dont il sera question ci-dessous, les mesures provisionnelles que la Cour est invitée à ordonner permettront d'instaurer au moins un peu de la transparence financière voulue par l'initiative dans le vie politique du canton du Jura à l'occasion des prochaines élections cantonales, ce qui aurait été le cas si l'initiative avait été traitée dans le délai prévu par la Constitution et surtout si la version de l'art. 115a LDP adoptée en première lecture n'avait pas été modifiée en seconde lecture.

Dans la mesure où l'ordonnance de la Cour pourrait avoir un certain effet rétroactif sur des dons qui auraient été faits durant la courte période qui va de l'ouverture officielle de la campagne à la date de mise en vigueur de la modification législative du 18 juin 2025, les motifs qui conduisent au prononcé des mesures provisionnelles sollicitées justifient également de prendre en compte lesdits versements (cf. *ATF 144 I 41 consid. 41 et réf. cit.* ; *TF 2C_642/2023 du 16 juillet 2024 consid. 7.1* ; *2C_1005/2021 du 27 avril 2022 consid. 4.3*), étant entendu qu'il n'y a pas de rétroactivité pour ceux faits après l'entrée en vigueur. Pour apprécier l'ampleur de ces derniers et leur signification, les dons faits antérieurement ont toute leur importance.

6. L'appel en cause du Gouvernement - dont la compétence (situation juridique) sera certainement affectée par l'issue de la procédure (art. 11 al. 2 Cpa) - est justifié en raison de la conclusion 1 b) retenue à titre provisionnel.

III. EN FAIT

Article 1

Le comité d'initiative issu du Parti socialiste jurassien (PSJ) a déposé une initiative populaire conçue en termes généraux le 2 juillet 2020 dont le titre et le texte sont les suivants :

« Partis politiques : place à la transparence ! »

« Les citoyennes et les citoyens de la République et canton du Jura, conformément à l'article 75 alinéa 1 de la Constitution cantonale (RSJU 101) ainsi qu'aux articles 85 ss et 91 de la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RSJU : 161.1) demandent :

Que les partis politiques et autres formations politiques, les comités de campagne (comités d'initiative et comités référendaires), ainsi que toute organisation participant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient leurs comptes et leurs sources de financement, notamment sur la base des principes et règles suivants :

- Les partis, leurs sections, et les autres formations politiques ayant une activité permanente publient leurs comptes annuels ; les comptes indiquent précisément leurs sources de financement;- Toutes les organisations participant à des campagnes se rapportant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient le budget et les sources de financement de la campagne dans laquelle elles s'engagent ;*
- La raison sociale des personnes morales qui financent l'activité des organisations susmentionnées est rendue publique, de même que le montant exact des versements effectués ;*
- L'identité des personnes physiques qui participent au financement des organisations politiques est rendue publique en cas de versement annuel ou de versement occasionnel excédant 750.- ;*
- Les données dont la publication est obligatoire sont publiées sur papier et en ligne après avoir été vérifiées par les services compétents de l'administration cantonale et des communes ;*
- Sous réserve du droit fédéral, celui ou celle qui enfreindra la réglementation d'application de la présente initiative sera puni d'une amende ;*
- Les litiges relatifs à l'application des règles qui seront adoptées en exécution de la présente initiative seront portés, sur recours, auprès de la Cour constitutionnelle. »*

Moyens de preuve :

- Feuille de signatures annexée (PJ 1)**
- Message annexé du Gouvernement du 30 août 2024 relatif au projet de révision partielle de la LDP (PJ 2)**
- Ceux de la procédure**

Article 2

L'initiative a été validée sur le plan formel le 25 août 2020 par le Gouvernement jurassien.

Moyen de preuve :

- **Message annexé du Gouvernement aux citoyennes et citoyens concernant la votation cantonale du 13 février 2022 (PJ 3)**

Article 3

Elle a été validée au fond par l'intimé le 9 décembre 2020, sans aucune réserve (cf. *arrêté de validation publié au JO no 46 du 17 décembre 2020, p. 1014*).

Moyens de preuve :

- **Journal des débats (JDD) no 23 du 9 décembre 2020, p. 1009ss**
- **Journal officiel (JO) no 46 du 17 décembre 2020, p.1014**

Article 4

L'initiative a fait l'objet d'un premier traitement politique lors de la séance du Parlement du 1^{er} septembre 2021 au cours de laquelle l'intimé a décidé de lui opposer un contre-projet.

Moyen de preuve :

- **JDD du 1^{er} septembre 2021, p. 408ss**

Article 5

Lors du scrutin du 13 février 2022, le corps électoral cantonal a accepté l'initiative par 59,92%. Il a refusé le contre-projet par 55,22%.

Moyen de preuve :

- **JO no 7 du 24 février 2022, p. 114ss**

Article 6

Dans sa séance du 18 juin 2025, l'intimé a adopté, en seconde lecture, une modification de la loi sur les droits politiques (LDP), modification destinée à satisfaire l'initiative acceptée par le corps électoral.

Les termes et dispositions qui sont contestés (en gras) dans le présent recours sont contenus dans les articles suivants :

Art. 28a *Les partis et les autres formations politiques qui ont une activité permanente **et qui sont représentés au Parlement ou dans le conseil général de communes de plus de cinq mille habitants** publient :*

- a) leurs comptes annuels, avec l'indication précise des sources de financement ;*
- b) la liste des dons reçus.*

Art. 28b¹ *Les organisations participant à des campagnes se rapportant à des élections et à des votes populaires organisés dans le Canton ou dans les communes **de plus de cinq mille habitants** en application de la présente loi publient, avant le scrutin :*

a) leur budget, avec l'indication précise des sources de financement ;
b) la liste des dons reçus ou promis.

² Ces organisations publient, après le scrutin :

a) leurs comptes, avec l'indication précise des sources de financement ;
b) la liste des dons reçus.

Art. 28c ¹ Les candidats à des élections organisées dans le Canton ou dans les communes **de plus de cinq mille habitants** en application de la présente loi publient, après le scrutin, la liste des dons reçus.

² Aucune publication n'est nécessaire en l'absence de dons.

Art. 28e ¹ L'identité des personnes physiques qui financent l'activité des partis politiques (art. 28a), des comités de campagne (art. 28b) et des candidats à des élections (art. 28c) est rendue publique, de même que le montant exact des versements effectués, en cas de versement excédant 750 francs.

² **Les dons effectués par une même personne à un parti politique, à un comité de campagne ou à un candidat à une élection sont cumulés.**

Art. 28i ¹ Les données dont la publication est obligatoire sont publiées sur papier et en ligne après avoir été vérifiées par l'autorité compétente.

² **En dérogation à l'alinéa 1, la raison sociale des personnes morales et l'identité des personnes physiques qui financent l'activité des partis politiques (art. 28a), des comités de campagne (art. 28b) et des candidats à des élections (art. 28c) ne sont publiées que sur papier.**

³ La Chancellerie d'Etat établit les formulaires qui doivent être utilisés pour la publication.

Art. 115a **Les obligations prévues par les articles 28 d et 28e ne s'appliquent pas** aux exercices comptables des partis politiques et des autres formations politiques au sens de l'article 28a et **aux campagnes au sens des articles 28b et 28c lorsque l'exercice comptable ou la campagne ont débuté avant l'entrée en vigueur de la modification du 18 juin 2025.**

Moyen de preuve :

- **Journal officiel n°24 du 3 juillet 2025, p.567ss**

IV. EN DROIT

Article 7

Dans la mesure qui sera explicitée ci-après, la modification de la loi sur les droits politiques adoptée par le Parlement jurassien le 18 juin 2025 ne respecte pas l'initiative populaire « Partis politiques : place à la transparence ! » acceptée par le corps électoral jurassien le 13 février 2022.

Les recourants reprochent à l'intimé une violation de leurs droits politiques, au motif que la modification du 18 juin 2025 s'écarte, en effet, sur plusieurs plans, de manière très nette des propositions et des clauses contenues dans le texte de l'initiative.

Article 8

En droit jurassien – comme en droit genevois sous l’empire de l’ancienne constitution (cf. *ATF 115 la 148 consid. 4. a*) et de celle du 14 octobre 2012 actuellement en vigueur (cf. art. 56 et 57 Cst. Ge) -, une initiative non formulée peut contenir des clauses précises et détaillées, quand bien même la forme de l’initiative rédigée de toutes pièces est admise depuis les modifications de l’art. 75 al. 1 Cst. Ju en 2004 et des art. 85ss LDP en 2006 (*Moritz, La loi en droit constitutionnel jurassien, 2007, n° 153 ; le même, Commentaire ... op. cit., n. 66 ad art. 75/76 et réf. cit.*). En effet, le droit jurassien ne définit pas le contenu d’une initiative conçue en termes généraux, sinon qu’elle ne peut porter que sur des règles de droit.

Chargé de concrétiser l’initiative conformément à ce que demande l’initiative, la marge de manœuvre dont dispose le Parlement dans l’élaboration du texte législatif est réduite en présence d’une proposition précise. En effet, lorsque l’initiative a été acceptée, le Parlement est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manœuvre du législateur est ainsi limitée par l’obligation d’adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles requises par l’initiative (*arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 juin 2000, RJJ 2001, p. 123 consid. 2 et réf. cit.*) En résumé, la latitude du Parlement est limitée par le mandat contraignant qu’il reçoit des initiants. Il n’est certes pas obligé de reprendre la proposition telle quelle, mais il est lié par son sens précis (*Moritz, La loi ..., op. cit., n° 154 et réf. cit.*).

Article 9

La jurisprudence du Tribunal fédéral est stricte. Elle rappelle que les autorités qui mettent en œuvre le contenu normatif adopté dans une initiative non formulée doivent élaborer et adopter une réglementation conforme aux idées exprimées dans l’initiative. Le Tribunal précise que les électeurs, notamment les auteurs de l’initiative, peuvent faire valoir par voie de recours que la décision de mise en œuvre ne correspond pas au contenu de l’initiative, qu’elle l’édulcore ou qu’elle ne le reflète plus guère (*TF 1C__661/2021, consid. 2.1 non publié in ATF 149 II 66 ; ATF 141 I 186 consid. 5.3 ; 139 I 2 consid. 5.6 ; 115 la 148 consid. 1a et b*).

Dans un arrêt de 1998 qui concerne le canton du Jura, le Tribunal fédéral relevait déjà que le Parlement doit respecter certaines limites dans la réalisation d’une initiative générale. Il est en particulier lié par le sens du mandat qui lui est confié : il doit en respecter le but, le contenu et les moyens proposés, et il ne saurait s’en écarter que sur des détails ou des points d’une importance secondaire (*ATF 124 I 107 consid. 5a/bb in fine et la jurisprudence citée*).

Dans cette affaire, il s’agissait de déterminer si la proposition, contenue au point 3 de l’initiative populaire émanant du PSJ, de subordonner l’aide de l’Etat aux

entreprises à la conclusion par celles-ci d'une convention collective de travail était ou non contraire au droit fédéral. Les recourants étaient d'avis que le texte de l'initiative permettait de se contenter d'exiger le respect des conditions de travail telles qu'elles sont prévues dans les CCT existantes, sans exiger d'adhésion formelle. Le Tribunal fédéral a toutefois considéré que, même si l'initiative du PSJ était de nature générale, son point 3 se rapprochait d'une proposition rédigée, partant que, bien qu'inadéquats, les termes "subordonnée à la conclusion [...] d'une convention collective de travail" ne se prêtaient guère à une interprétation. Le Tribunal fédéral a finalement jugé que les auteurs de l'initiative avaient clairement voulu soumettre l'octroi de l'aide étatique à une procédure formelle de soumission à une convention collective de travail et qu'une interprétation, voire une concrétisation conforme au droit fédéral, dans le sens d'un simple respect des règles instituées par les CCT, pourrait ainsi se voir reprocher, de la part des initiants, de dénaturer la portée de leur proposition initiale (*ATF 124 I 107 consid. 5c*).

Article 10

En l'espèce, le texte de l'initiative mise en œuvre par la modification contestée de la loi sur les droits politiques (LDP) contient un principe général - celui de la transparence du financement de la vie politique - destiné à être appliqué sans restriction à tous les niveaux : dans leurs activités générales pour les partis ; lors d'élections et votations dans le canton et dans les communes pour toutes les organisations politiques. Ce principe général constitue concomitamment le but de l'initiative.

Le texte de l'initiative est en outre articulé autour de clauses plus ou moins précises, voire très précises, ce qui a été voulu par les initiants afin de limiter la liberté d'action du Parlement dans une large mesure.

L'initiative a été validée par le Parlement. Elle l'a été sans réserve ainsi que cela ressort de l'arrêté du 9 décembre 2020. Nous reviendrons sur ce point ci-dessous.

Moyens de preuve :

- **Ceux de la procédure**

Article 11

Par la suite, la majorité parlementaire a opposé un contre-projet à l'initiative au motif exclusif que celle-ci était trop détaillée et précise. Les représentants de la majorité étaient en effet bien conscients qu'en cas d'acceptation de l'initiative, le Parlement ne pourrait pas s'écarter des propositions contenues dans le texte de l'initiative (cf. *les déclarations des députés Serge Beuret et Alain Schweingruber, JDD 2021 n°12, p. 409 et 410*), sauf à prendre le risque, selon le

député Beuret, d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle (sic) (*ibidem* p. 409). Déjà dans son rapport du 26 août 2021 à l'intention du Parlement relatif au traitement de l'initiative populaire « Partis politiques : place à la transparence », la Commission de la justice du Parlement concluait : « La majorité de la commission estime que le texte de l'initiative, bien que rédigée en termes généraux, contient des précisions qui pourraient limiter le Parlement dans ses débats et ses choix visant à réaliser l'initiative. C'est pourquoi elle propose au Parlement de lui opposer un contre-projet qui vise les mêmes objectifs mais s'en tient uniquement aux grands principes... » (p. 3 *in fine*).

Dans son message relatif au projet de révision partielle de la LDP adressé le 30 août 2024 au Parlement, le Gouvernement a d'ailleurs rappelé que l'initiative populaire adoptée par le peuple, bien que conçue en termes généraux, énonce certains principes précis dont il doit être tenu compte dans l'élaboration des dispositions légales, et que le Parlement avait décidé d'opposer un contre-projet à l'initiative en vue de laisser une plus grande marge de manœuvre au législateur (cf. aussi les déclarations de la ministre de l'intérieur Nathalie Barthoulot devant le plénum selon qui la marge de manœuvre à disposition du législateur est d'autant plus réduite que le mandat à réaliser est détaillé dans l'initiative, *JDD 2021 n°12, p. 411*).

Moyens de preuve :

- **Rapport annexé de la Commission de la justice du Parlement du 26 août 2021 à l'intention du Parlement relatif au traitement de l'initiative populaire « Partis politiques : place à la transparence » (PJ 4)**
- **Message annexé du Gouvernement du 30 août 2024 relatif au projet de révision partielle de la LDP (PJ 2)**
- **Ceux de la procédure**

Article 12

La loi de mise en œuvre adoptée par le Parlement soulève des problèmes de conformité à l'initiative sur trois points essentiels :

- l'importante limitation du principe de transparence et des devoirs qui en découlent au plan cantonal et au plan communal, prévue aux art. 28a, 28b, 28c et 28e al.1 LDP ;
- le non-cumul des dons excédant 750 francs effectués par une même personne à différentes entités issues du même parti (cumul alternatif de l'art. 28e al. 2 LDP) ;
- la dérogation à la publication en ligne des données (art. 28i al.2 LDP).

Sur ces différents points, la loi détricote l'initiative dans son but, son contenu et dans les moyens qu'elle propose.

La disposition transitoire figurant à l'art. 115a LDP est également contestée dans la mesure exposée ci-dessus sous « Procédure » au ch. 5. Nous n'y reviendrons pas par la suite, étant donné que ce point ne fait pas partie des conclusions au fond du recours. Au demeurant, la mise en cause (partielle) de l'art. 115a LDP ne présente aucun intérêt autre que procédural et temporaire, de sorte que son annulation n'a pas à être demandée.

Article 13

A. Concernant le contenu de l'initiative

Il résulte, d'une part, des art. 28a, 28b et 28c LDP que seuls les partis qui sont représentés au Parlement ou dans le conseil général de communes de plus de cinq mille habitants, respectivement seuls les comités de campagne pour les votations et les élections et les candidats à des élections dans le Canton ou dans les communes de plus de cinq mille habitants, sont tenus aux différents devoirs prévus par la loi et, d'autre part, de l'art. 28e al. 1 LDP que seuls sont tenus de publier leur identité les personnes physiques qui, dans les limites des articles précités, font un don de plus 750 francs.

Autrement dit, sont exonérés de tout devoir de transparence :

- les partis qui ne sont représentés ni au Parlement ni au conseil général d'une commune de moins de 5'001 habitants ;
- les comités de campagne pour les votations et les élections dans les communes ayant moins de 5'001 habitants ;
- les candidats à des élections dans les communes ayant moins de 5'001 habitants ;
- toutes les personnes physiques qui, dans le cadre tracé ci-dessus, font un don, quel que soit l'ampleur de celui-ci.

Ces très importantes exceptions ne résultent pas du contenu de l'initiative, dont le texte prévoit très précisément et sans aucune restriction :

- que toutes les organisations (terme générique utilisé dans l'initiative, recouvrant les partis et les autres formations politiques, les comités de campagne, ainsi que toute autre organisation) participant à des élections et à des votes populaires organisés dans le canton et dans les communes publient leurs comptes annuels (pour les partis et autres formations politiques ayant une activité permanente), respectivement leur budget de campagne (pour toutes les organisations), et leurs sources de financement.

- que l'identité de toutes les personnes physiques finançant une activité politique, dans le champ couvert par l'initiative, est rendue publique en cas de versement annuel ou de versement occasionnel excédant 750.-.

En prévoyant ces exceptions, la loi s'écarte d'une partie importante du contenu de l'initiative. Le principe de transparence financière imposé par l'initiative est vidé d'une part essentielle de sa substance.

L'examen plus détaillé de la loi appelle les commentaires suivants.

Article 14

Ad art. 28a LDP: a) cette disposition s'applique aux partis et aux autres formations politiques qui ont une activité permanente et qui sont représentés soit au Parlement, soit dans un conseil général d'une commune de plus de 5'000 habitants. Cette double condition alternative supplémentaire introduite par le « et » est exorbitante de l'initiative et restreint significativement le principe de transparence financière généralisé voulu par les initiants.

La condition d'une représentation dans un conseil général d'une commune de plus de 5'000 habitants sera examinée en détail ci-dessous en lien avec les autres dispositions de la loi qui la prévoient.

Outre qu'elle n'est pas voulue par l'initiative, la condition d'une représentation parlementaire au plan cantonal ou au plan communal telle qu'elle est prévue à l'art. 28a LDP permet à un parti nouvellement créé en cours de législature, par exemple suite à une scission ou à un regroupement de forces politiques existantes mais non représentées comme le prévoit la loi, ou à un parti existant non représenté ainsi, qui connaîtrait une nouvelle audience et qui ambitionne d'accéder au législatif et/ou à l'exécutif du canton ou d'une commune concernée, d'échapper aux obligations imposées aux partis ayant au moins un député, respectivement un conseiller général dans une des communes de plus de 5'000 habitants.

Une telle situation que l'on ne saurait exclure – partant qui doit être retenue dans le cadre de l'élaboration d'une norme générale et abstraite – est une source potentielle d'inégalité de traitement. Cette inégalité dans la loi n'a aucune justification. En effet, un nouveau parti peut être créé avec des financements importants venant de différentes sources et il est important que les électeurs puissent savoir qui soutient cette nouvelle formation politique et, à travers ces soutiens, quelles influences marquent sa ligne politique.

Par ailleurs, un parti existant mais non représenté au Parlement ni dans un conseil général d'une commune de plus de 5'000 habitants peut ambitionner de présenter un candidat au Gouvernement et, à cette fin, commence à chercher et à

réunir des financements quelques années avant le scrutin. Il serait incompréhensible qu'il soit exempté de l'obligation de publier ses comptes annuels comprenant l'indication précise des sources de financement ainsi que la liste des dons reçus.

b) Il faut noter de plus que, par un effet réflexe, l'identité des personnes physiques qui financent l'activité des partis politiques par un versement excédant 750 francs n'a pas à être révélée si le parti qui bénéficie dudit versement n'est pas représenté au Parlement ou dans un conseil général d'une commune de plus de 5'000 habitants. Cette situation que crée l'art. 28e al. 1 LDP est intolérable tant sous l'angle de l'égalité de traitement que sous celui de la transparence voulue par l'initiative. L'annulation de l'art. 28e al. 1 LDP n'est cependant pas requise, puisqu'il suffit que les articles auxquels cette disposition se réfère soient amputés des termes non conformes à l'initiative pour rétablir le contenu de celle-ci dans la loi.

c) La condition d'une activité permanente, prévue du reste par l'initiative, est en revanche pertinente. La création d'un nouveau parti suppose qu'il s'organise en principe en association, ce qui implique qu'il se dote de statuts. Cette opération est un indice suffisamment fort pour considérer que son activité sera permanente, de sorte que la représentation parlementaire préexistante, que ce soit au niveau cantonal ou communal, n'a aucune justification dans l'obligation de fournir des informations de nature financière. On peut ajouter que, dans la mesure où le devoir d'information porte notamment sur les comptes annuels (art. 28a let. a LDP), un nouveau parti qui n'aurait qu'une existence éphémère pourrait ne pas être concerné.

d) Enfin, il y a lieu de relever que les obligations imposées aux comités de campagne par l'art. 28b LDP ne sauraient combler l'absence des devoirs de publication prévus à l'art. 28a LDP pour les partis non représentés au Parlement ou dans un conseil général, ce d'autant que la condition d'une représentation dans un conseil général d'une commune de plus de 5'000 habitants constitue aussi une restriction à l'application de l'art. 28b LDP.

Article 15

Ad art. 28a (suite), 28b, 28c et 28e LDP : ces dispositions restreignent fortement la portée de l'initiative, puisque seules quatre communes comptent plus de 5'000 habitants et ont un conseil général pour organe législatif, à savoir Delémont, Porrentruy, Haute-Sorne et prochainement Moutier. En tant qu'elles exonèrent de tout devoir de transparence financière l'ensemble des formations et autres organisations ayant un caractère politique, ainsi que les candidats à des élections et les personnes physiques qui financent des activités politiques dans les 46

(bientôt 47) communes non concernées par la modification de la LDP, ces dispositions sont sans aucune doute celles qui consacrent la violation la plus crasse de la volonté exprimée par le corps électoral jurassien ayant donné sa préférence à l'initiative, étant rappelé pour le surplus que cette exemption bénéficie aussi de manière injustifiée aux partis politiques.

Article 16

En plus de sa non-conformité à l'initiative, cette exemption procède d'une inconséquence manifeste.

Dans son Message au Parlement, le Gouvernement écrit qu'assujettir le moindre groupement participant à la vie politique locale parce qu'il dispose d'un ou deux représentants au conseil communal pourrait s'avérer fastidieux ; il propose que la notion de parti soit limitée aux partis politiques représentés au Parlement cantonal, respectivement dans les conseils généraux des communes de plus de 5000 habitants (Message, p. 2) et, pour des motifs de proportionnalité, de ne soumettre aux obligations de l'art. 28a LDP que les partis et groupements dans les communes répondant à cette qualification (Message, commentaire ad art. 28a). Le Parlement a non seulement suivi le Gouvernement sur ce point, mais est allé beaucoup plus loin dans l'exemption en l'étendant aux obligations prévues par les autres articles.

Cette exemption est infondée non seulement parce qu'elle contrevient de manière radicale au contenu de l'initiative, mais encore pour les raisons suivantes :

- Tout d'abord, la notion de parti, telle que réservée par le Gouvernement aux partis politiques représentés au Parlement cantonal, respectivement dans les conseils généraux des communes de plus de 5000 habitants, est très discutable, et même arbitraire dans le contexte de l'initiative, laquelle utilise le critère objectif d'une activité permanente pour caractériser un parti, critère du reste repris à l'art. 28a LPD, ce qui est suffisant. La notion définie par le Gouvernement est étrangère à celle, même étroite, qu'analyse la doctrine constitutionnelle dans le commentaire de l'art. 81 de la Constitution cantonale (cf. *Moritz, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. 2, 2002, n. 5ss, not. n. 7 ad art. 81 et doctrine citée*).
- Ensuite, on ne voit pas en quoi le principe de la proportionnalité justifierait d'exempter les acteurs de la vie politique locale des obligations voulues par l'initiative et concrétisées par la loi. Les démarches administratives prévues par celle-ci sont peu nombreuses et rudimentaires. La charge administrative est légère, en particulier dans et pour une petite commune : elle se limite

à la vérification formelle et à la publication des données par la caisse communale (cf. art. 28i et 28o LDP) ; cette tâche est expressément exigée dans l'initiative, étant souligné qu'aucune publication n'est nécessaire en l'absence de dons (art. 28c al. 2 LDP). Du reste, le Gouvernement relativise à raison la charge administrative des communes lorsqu'il s'exprime, dans le même Message, sur les effets organisationnels du projet : « *Le contrôle des informations transmises par les partis et les comités de campagne resteront formels, avec une analyse de leur plausibilité. Il ne s'agit pas de mener un audit complet des budgets et comptes transmis. Un formulaire-type à remplir sera disponible sur le site internet de la Chancellerie d'Etat* » (Message p. 6).

- Quand bien même l'initiative votée par le peuple permettrait des exceptions, ce qui n'est absolument pas le cas, il ne serait aucunement justifié de faire une distinction, sur la base du nombre d'habitants, parmi les communes qui ont un conseil général. Quelle que soit la taille de la commune, l'élection du conseil général à la proportionnelle nécessite la présentation de listes de candidats par des formations politiques, organisées sous forme de parti ou d'autres groupements locaux. C'est le cas par exemple dans les communes de Val Terbi et des Bois et ce pourrait être le cas à l'avenir dans d'autres communes de taille moyenne qui ne comptent pas plus de 5000 habitants et qui connaissent des partis ou des ententes politiques organisées, à l'instar des deux précitées. Toute liste et tout candidat sont susceptibles d'être soutenus financièrement et influencés par des groupes d'intérêts, par des personnes morales ou des individus, de sorte que les obligations découlant du principe de transparence doivent s'appliquer sans restriction, nonobstant la taille de la commune.
- Dans les communes non dotées d'un conseil général, des élections ont lieu à la mairie et au conseil communal, comme dans toutes les communes. La taille de celles-ci n'empêche pas que s'exerce sur les candidats et/ou sur les listes des influences au travers de soutiens financiers qui peuvent s'avérer problématiques pour la démocratie locale, surtout lorsqu'elles demeurent occultes.

Parmi ces communes, quelques-unes sont relativement grandes ou de taille moyenne à l'échelle jurassienne (par exemple Courgenay, Alle, Courrendlin, Courroux, Courtételle, Val Terbi, Saignelégier, Le Noirmont, les Breuleux) dans lesquels les enjeux des élections à la mairie et/ou au conseil communal peuvent être importants.

- Même dans les petites communes où il n'existe pas de partis ni d'autres formations ou groupements politiques permanents, les systèmes électoraux supposent l'existence d'une organisation au sens de l'initiative et de la LDP

; l'art. 81 al. 4 LDP, selon lequel les listes et les actes de candidature doivent porter la signature manuscrite d'au moins cinq électeurs domiciliés dans la commune, nécessite en effet une certaine organisation, laquelle est notamment chargée d'accomplir les tâches prévues par la loi et selon les modalités prévues par celle-ci, par exemple aux art. 82a et 83a LDP. Le lancement d'une initiative populaire dans une commune, même de petite taille, nécessite aussi une organisation qui peut prendre la forme d'un comité de campagne pour l'accompagnement du projet devant les ayants droit (art. 102 et 103 LDP).

- S'agissant des votations, qu'elles aient lieu en assemblée communale ou par voie de scrutin, le résultat peut aussi être influencé par des financements occultes provenant de groupes d'intérêts. On notera que dans une petite commune, le risque d'influences critiquables, voire de pressions illicites, est accru lorsqu'un projet est sensible, ce que les règles sur la transparence financière permettent de contrecarrer.

En résumé, la réglementation différenciée selon la taille des communes adoptée par le Parlement jurassien aux art. 28a ss LDP est manifestement contraire à l'initiative, mais aussi totalement injustifiée.

Article 17

La Cour constitutionnelle est en mesure de rétablir une législation conforme à ce qui a été décidé par le corps électoral cantonal simplement en admettant les conclusions retenues au ch. 2 let. a, b et c du recours. Il est précisé que l'annulation demandée des termes « de plus de cinq mille habitants » contenus dans l'art. 28c al. 1 LDP a pour conséquence de consacrer la solution proposée par le Gouvernement dans son Message du 30 août 2024 (PJ 2 ad art. 28c LDP), laquelle met en œuvre l'initiative correctement, puisque la proposition gouvernementale, bien qu'elle ne contienne pas les termes « dans le Canton ou dans les communes » concerne toutes les élections organisées en application de la LDP, à savoir celles intégrant le niveau cantonal et le niveau communal sans exception.

Article 18

B. Concernant le but de l'initiative

L'art. 28e al. 2 LDP tel qu'il est formulé prévoit seulement que les dons effectués par une même personne à un parti politique, à un comité de campagne ou à un candidat à une élection sont cumulés.

Le libellé de cette disposition (interprétation littérale), qui est absolument clair, est déterminant. Il correspond à ce qui ressort des travaux préparatoires (interprétation historique). Dans le Message du Gouvernement, il est exposé ceci ad art. 28e al. 2 de la modification :

Le cumul dont il est question à l'alinéa 2 vise uniquement à éviter des comportements élusifs. Ne sont à additionner que les dons effectués à un même parti ou à un même comité de campagne ou à un même candidat. Il y aura ainsi par exemple cumul si M. A verse au parti B 500 francs en février et 300 francs en septembre de la même année. Il n'y aura par contre pas matière à cumul si Mme C verse, au cours de la même année, 500 francs au parti B et 400 francs à la candidate D ; que la candidate D soit membre du parti B ou non ne sera pas déterminant.

Le Parlement a fait sienne cette proposition.

L'art. 28e al. 2 de la loi prévoit ainsi un cumul des dons versés par une même personne à un parti ou à un comité de campagne ou à un candidat, mais pas le cumul des dons à un parti, à un comité de campagne et à un candidat, ni à plusieurs candidats. Autrement dit, ne sont pas cumulés les dons effectués par une même personne à un parti, à un comité de campagne émanant dudit parti et à un ou plusieurs candidats présentés par celui-ci. La disposition adoptée par le Parlement est contraire au sens général de l'initiative : non seulement elle ne le reflète pas, mais elle élude le principe de transparence sur ce point. La logique visant à éviter les comportements élusifs dont fait état le Gouvernement dans le Message est réductive et édulcore la volonté de transparence de l'initiative.

Il est en particulier artificiel de séparer en trois entités distinctes, en tant que destinataires des dons, le parti politique, son comité de campagne et ses candidats, alors que dans la réalité politique et électorale couverte par l'initiative, ces entités forment un tout sous cet angle.

Cela étant, le but de l'initiative est dénaturé si une même personne fait, à l'approche d'une élection populaire, par exemple un don de 500 francs au parti A, puis un autre don de même ampleur au comité de campagne du même parti et encore un don de 500 francs à chacun de certains candidats présentés par ledit parti ayant la préférence du donateur ou de la donatrice. Finalement, le parti A bénéficie, directement ou indirectement, d'un versement cumulé d'un montant nettement supérieur au seuil fixé par l'initiative et par la loi sans que l'identité de la personne donatrice ne doive être révélée, ce que permet indûment la norme adoptée par le Parlement.

S'agissant du soutien financier accordé par un tiers à certains candidats présentés par un même parti, il convient de préciser que :

- dans un système proportionnel, un tel soutien bénéficie directement et en priorité à la liste présentée par un parti ; en effet, les sièges de députés au Parlement et au Conseil des Etats, de conseillers généraux et de conseillers communaux (ceux-ci sont élus à la proportionnelle par défaut, cf. art. 82 al. 1 let. b LDP) sont d'abord répartis entre les listes sur la base des suffrages obtenus par chaque liste (nominatifs et complémentaires), puis ensuite seulement attribués aux candidats sur la base des suffrages nominatifs qu'ils ont obtenus (cf. les art. 39 à 41 LDP s'agissant de l'ordre des opérations) ;
- dans un système majoritaire, le même soutien aux candidats bénéficie aussi au parti qui les présente, même s'il est indirect.

Dans l'esprit de l'initiative, aucune différence n'est à faire selon le système électoral applicable. Finalement, dans un scrutin majoritaire, c'est bien le parti, par l'intermédiaire des signataires qu'il désigne pour présenter les actes de candidatures, lesquels peuvent être groupés (cf. art. 54 al. 3 et 4 LDP), qui retire le bénéfice financier du soutien de tiers à ses candidats dans la mesure où le parti pourra intégrer dans son budget de campagne tout ou partie des dons reçus par les candidats, respectivement pourra éviter de dépenser pour ceux-ci tout ou partie de ses propres deniers ; il retire en outre le bénéfice politique de l'élection de ses candidats.

Il n'y a aucune raison justifiant qu'une personne n'apparaisse pas sur la liste publique des donateurs si elle fait des dons n'excédant pas 750 francs, mais totalisant un montant supérieur en les répartissant entre plusieurs candidats du même parti, le parti lui-même et son comité de campagne. En pratique, ces dons servent à financer la campagne du parti et doivent donc être cumulés.

Si la norme adoptée par le Parlement est confirmée, une part importante des financements risque de demeurer occulte, ce que l'initiative vise précisément à éviter. Par conséquent, pour être conforme au but de l'initiative, la norme aurait dû prévoir le cumul intégral des dons versés par une même personne à des candidats présentés par un parti, au parti lui-même et à son comité de campagne. C'est pourquoi il est demandé à la Cour constitutionnelle d'annuler l'al. 2 de l'art. 28e LPD et, sur ce point, de renvoyer la cause à l'intimé afin qu'il adopte une disposition conforme à l'initiative. La Cour ne peut certes légiférer directement, mais rien ne lui interdit de suggérer au Parlement d'adopter un al. 2 dont la teneur pourrait être la suivante : « 2. *Les dons effectués par une même personne à une formation politique, à un comité de campagne émanant de ladite formation et à un ou plusieurs candidats présentés par celle-ci sont cumulés* » ou

semblable à ce qu'a proposé la minorité : « 2. Les dons effectués par une même personne à un parti et à un comité de campagne de ce parti, ainsi qu'à des candidats figurant sur une liste ou un acte de candidatures présenté par celui-ci sont cumulés ».

Article 19

C. Concernant les moyens proposés

Pour garantir l'effectivité de la transparence du financement de la vie politique, le moyen requis par l'initiative réside dans l'obligation de publier les données dont la publication est obligatoire sur papier et en ligne. Sur ce point, l'art. 28i al. 1 de la loi exécute correctement ce que demande l'initiative.

Toutefois, l'art. 28i al. 2 LDP introduit une dérogation importante que l'initiative ne permet pas, à savoir que la raison sociale des personnes morales et l'identité des personnes physiques qui financent l'activité des partis politiques (art. 28a), des comités de campagne (art. 28b) et des candidats à des élections (art. 28c) ne sont publiées que sur papier.

L'obligation de la publication en ligne est abandonnée au motif que, selon le préposé à la protection des données et à la transparence, sans l'accord préalable du donateur, la publication en ligne est interdite (cf. Message du Gouvernement, commentaire ad art. 28i du projet) ; seuls les montants totaux des dons seront affichés en ligne, tandis que les données détaillées seront disponibles sur la version papier (Ibidem, p. 5 en haut).

Article 20

Lors de la mise en œuvre d'une initiative, il faut notamment veiller à ce que l'acte qui la réalise soit le plus compatible possible avec le droit de rang supérieur, sans qu'il soit toutefois nécessaire de vérifier son respect dans chaque cas particulier. Dans le cas d'une initiative formulée en termes généraux, cela revient à présenter des dispositions dont le contenu est vraisemblablement conforme au droit de rang supérieur (ATF 143 I 361 consid. 3.3 ; 141 I 186 consid. 5.3 et réf. cit.).

En l'espèce, la dérogation prévue à l'art. 28i al. 2 LDP se heurte frontalement à un point central de l'initiative, lequel exige expressément la publication en ligne de l'identité des donateurs. Le motif tiré d'une incompatibilité de ce mode de publication avec la protection de la personnalité est contesté, pour plusieurs raisons.

Article 21

- a) D'abord, la publication en ligne de l'identité des donateurs n'est pas un point secondaire ou un détail dont pourrait s'écarter la loi d'exécution. Cette modalité de publication est au contraire un moyen essentiel, parce que très efficace dans une société démocratique, de porter à la connaissance des citoyens et des citoyennes les sources de financements des entités qui façonnent la vie politique et, par suite, les influences qui pèsent sur celle-ci. Nous y reviendrons.
- b) Ensuite, l'initiative a été validée sur ce point, intégralement et sans réserve. La conformité de la publication avec le droit de la protection des données a certes été interrogée par la Commission de la justice et a été abordée à l'occasion du débat en plénum sur la validité matérielle de l'initiative. Le rapporteur de cette commission, le député Alain Schweingruber, a relevé que deux cantons (Schwytz et Fribourg) contenaient déjà des dispositions identiques dans leur constitution cantonale, lesquelles avaient reçu l'aval des Chambres fédérales et du Conseil fédéral. « C'est donc une situation juridique qui est réglée » a déclaré sans l'ombre d'un doute le député Alain Schweingruber. Pour cette raison, la Commission de la justice a proposé au Parlement de reconnaître à cette initiative sa validité matérielle. L'arrêté a été accepté par 53 députés (cf. JDD no 23 du 9.12.2020, p. 1009ss).

On peut noter que, selon l'art. 139a al. 3 Cst. Fr, les données qui doivent être publiées en vertu de cet article (soit notamment celles concernant l'identité des personnes physiques participant au financement des organisations politiques soumises à l'obligation de transparence) sont mises à disposition en ligne et sur papier.

Article 22

Quoi qu'il en soit, une appréciation juridique un peu plus poussée permet de se convaincre que l'obligation de publier en ligne l'identité des donateurs est conforme au droit supérieur, en particulier sous l'angle de l'intérêt public et sous celui de la proportionnalité.

Selon les principes régissant le traitement de données personnelles posés aux art. 16 et 17 CPDT-JUNE, des données peuvent être traitées si une base légale le prévoit ; les données sensibles ne peuvent l'être que si une base légale formelle l'autorise expressément. Par ailleurs, seules peuvent être traitées les données nécessaires et propres à atteindre le but visé (exigence de proportionnalité). Quant à la communication de données, elle ne peut être refusée ou restreinte

que lorsqu'un intérêt prépondérant public ou privé, en particulier de la personne concernée, l'exige ou lorsqu'une base légale interdit la communication (art. 26 CPDT-JUNE).

On ne saurait nier que la publication en ligne de l'identité des donateurs porte atteinte, mais de manière limitée, à la protection de la sphère privée. Comme tout droit fondamental, cette garantie peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. féd. et de l'art. 13 Cst. Ju, à savoir si une base légale formelle le prévoit, si la restriction est justifiée par un intérêt public prépondérant et si elle est proportionnée au but recherché.

Ces conditions sont remplies en l'espèce. En premier lieu, la concrétisation de l'initiative conduit nécessairement à l'adoption d'une base légale formelle. L'intérêt public à la publication en ligne est ensuite prépondérant, parce que c'est le moyen le plus efficace pour se rendre compte des influences financières qui sont à l'œuvre dans la vie politique. Comme beaucoup de publications officielles en ligne, celle relative à l'identité des donateurs - il s'agit bien d'une publication officielle - facilite la consultation au point que, dans la réalité quotidienne, c'est presque exclusivement celle qui est utilisée. Imposer aux électeurs intéressés, aux formations politiques, aux journalistes ou à toute autre personne une consultation sur papier ayant lieu exclusivement dans les bureaux de l'administration cantonale ou communale revient dans les faits à restreindre considérablement la possibilité de savoir qui finance les activités des organisations politiques, objectif principal de l'initiative, et risque ainsi de perpétuer l'opacité avec laquelle la majorité du Parlement voulait rompre elle aussi. Enfin, il est incontestable que la publication en ligne est proportionnée : elle est nécessaire au vu de ce qui vient d'être exposé, la publication sur papier n'étant pas apte à atteindre le but poursuivi par l'initiative et ne suffisant manifestement pas ; elle est adéquate, puisqu'elle permet (quasiment elle seule) d'atteindre le but d'intérêt public visé.

S'agissant de la proportionnalité au sens étroit (cf. *ATF 151 I 3 consid. 7.7*), cette modalité de publication est dans un rapport raisonnable avec ce but, lequel est prépondérant en regard de l'atteinte légère à leur personnalité que constitue pour les donateurs la publication de leur identité.

Concernant ce dernier aspect, il est essentiel d'avoir à l'esprit que le fait pour des personnes privées de financer la vie politique dépasse largement les limites de la sphère privée. Ce ne sont pas des comportements strictement privés qui sont en cause. L'acte d'une personne privée consistant à soutenir financièrement une organisation politique ou des candidats à une fonction électorale intervient en effet dans la sphère publique et procède naturellement d'une intention d'exercer une influence sur le déroulement et sur le sort de l'activité politique, que ce soit en

dehors ou à l'occasion des élections ou des votations, même lorsque ce type d'intervention est licite. Il suit de là que la limite qui sépare la sphère privée de la sphère publique est particulièrement perméable, au point qu'elle peut s'effacer. Cette situation est décisive dans la balance des intérêts à laquelle il convient de procéder pour juger du caractère raisonnablement exigible de la mesure en cause par rapport au but que celle-ci cherche à atteindre (proportionnalité au sens strict).

On notera du reste que la pesée des intérêts a été déjà faite dans une très large mesure par le Parlement lors de la délibération portant sur la validité au fond de l'initiative et surtout par le corps électoral qui, en tant que colégislateur, a accepté une initiative prévoyant en toute connaissance de cause la publication en ligne de l'identité des personnes qui effectuent des dons, cette donnée faisant partie de celles dont la publication est obligatoire (cf. 5^{ème} tiret du texte de l'initiative). Dans le message adressé aux électeurs et électrices par le comité d'initiative, intitulé « *La transparence est un élément essentiel de la démocratie* » et produit en annexe, il est notamment argumenté : « *Il est temps aujourd'hui que les citoyen-ne-s sachent qui finance les campagnes de votations et d'élections : par exemple, qui paie les annonces publicitaires ou le matériel de propagande, et dans quel but. Pour se forger librement une opinion, il est essentiel d'avoir toutes les informations en main. La démocratie a tout à y gagner* ». Seule une publication en ligne de ces données peut véritablement réaliser cet objectif.

Moyens de preuve :

- **Arguments annexés du comité d'initiative avant le scrutin du 13 février 2022 (PJ 5)**
- **Ceux de la procédure**

Article 23

En résumé, le résultat de l'examen démontre que l'obligation de publier en ligne l'identité des donateurs est conforme au droit supérieur. De la sorte, le Parlement n'était nullement autorisé à ignorer l'injonction du corps électoral sur ce point.

Le Parlement s'est ainsi écarté de l'initiative qu'il avait précédemment validée sur un point fondamental, ce qui lui fait perdre une partie importante de sa raison d'être. Pour paraphraser le Tribunal fédéral, on conclura que ce procédé est d'autant plus critiquable que le Parlement jurassien n'a pas contesté la validité matérielle de l'initiative (cf. *ATF 115 Ia 148 consid. 5 p. 156*).

L'admission pure et simple de la conclusion 2e) qui demande l'annulation de la dérogation prévue à l'art. 28i al. 2 LDP suffit à rétablir une situation juridique conforme à l'initiative.

Article 24

Conclusion

En définitive, sur les trois points qui font l'objet des griefs des recourant·e·s sur le fond, l'intimé s'est octroyé de manière abusive et contraire à la Constitution une part de la latitude qu'il s'était réservée dans le contre-projet qu'il avait proposé, lequel a pourtant été écarté nettement par le peuple au profit de l'initiative.

Lors du traitement du projet de loi, en commission et en plénum, pour tenter de faire évoluer dans le sens de l'initiative un dossier malmené par la majorité, respectivement pour accélérer le processus d'adoption de la modification législative, des membres de la minorité parlementaire ont fait ou ont accepté des propositions de compromis sur certains points. Il est bien clair que la minorité n'est plus liée par ces propositions dès lors que celles-ci ont été rejetées. La députée Sarah Gerster, rapporteuse de la minorité, a ainsi déclaré que si ces compromis n'étaient pas soutenus par la majorité du Parlement, le recours que le PSJ et les initiants envisagent de déposer auprès de la Cour constitutionnelle demandera le respect intégral de l'initiative, sans les compromis qui l'affectent.

Moyen de preuve :

- **Procès-verbal des délibérations de seconde lecture, à requérir auprès du secrétariat de l'intimé**
- **Ceux de la procédure**

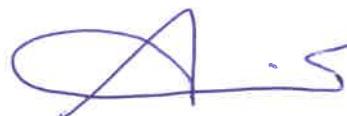
Article 25

Pour les motifs qui précèdent, la Cour constitutionnelle est invitée à admettre les conclusions au fond prises en tête du présent mémoire.

Pour le Parti socialiste jurassien :


Jelica Aubry-Janketic


Mathieu Houmard


Armelle Cuenat

Signatures individuelles :



James Frein



Pierre-Alain Fridez



Katia Lehmann



Lisa Raval



Sarah Gerster



Nicolas Girard

pour Les Vert.e.s :



Pauline Godat



Emmanuelle Schaffter

Signatures individuelles :



René Grossmann

(domicile politique)



Pierluigi Fedele

(domicile politique)



Rémy Meury

(domicile politique)



Delémont, le 7 juillet 2025