

Votation populaire

du 3 mars 2013

**Initiative populaire
cantonale
« Un Jura aux
salaires décents »**

**Message
du Gouvernement
aux électrices
et électeurs**

**Dans ce document,
les termes relatifs aux personnes
s'appliquent indifféremment
aux femmes et aux hommes.**

Objet soumis au vote :

**Initiative populaire
cantonale « Un Jura
aux salaires décents »**

Question posée :

« Acceptez-vous l'initiative
populaire cantonale
"Un Jura aux salaires
décents" ? »

Contexte

L'initiative populaire cantonale « Un Jura aux salaires décents », a été déposée le 14 octobre 2009, munie de 2090 signatures valables.

Cette initiative est conçue en termes généraux. Elle demande au Parlement jurassien de créer une base légale visant à instaurer un salaire minimum chiffré dans toutes les entreprises et branches économiques du canton du Jura. Ce salaire minimum chiffré, qui serait donc déterminé par le Parlement, devra correspondre à un pourcentage du salaire national médian des branches économiques (par exemple 65%). Ce salaire minimal ne s'appliquerait pas aux branches possédant une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire (CCT étendue) avec un salaire minimum chiffré et aux entreprises signataires d'une CCT non étendue mais comportant un salaire minimum chiffré. L'initiative prévoit par ailleurs un délai de deux ans permettant aux entreprises d'entreprendre des démarches pour adhérer à une CCT.

Cette initiative trouve sa source dans la Constitution jurassienne (Cst. JU), qui prévoit, en son article 19 al. 3, que chaque travailleur a droit à un salaire qui lui assure un niveau de vie décent.

L'art. 19 al. 3 Cst. JU a obtenu la garantie fédérale en 1977. Cependant, le Conseil fédéral a émis à l'époque une réserve à l'égard de cet article en ces termes : « encore faudrait-il que la Confédération n'ait pas exercé cette compétence [...], qu'un intérêt public soit menacé et qu'aucun autre moyen (tel le contrat collectif de travail) ne paraisse convenir; il importerait aussi de respecter le principe de la proportionnalité. C'est seulement dans ces limites [...] qu'un canton peut garantir des salaires minimaux en faveur de ses fonctionnaires et employés ».

Une initiative visant à ce que l'Etat institue un salaire minimum cantonal a été acceptée dans le canton de Neuchâtel en 2011. Deux autres ont été refusées dans les cantons de Vaud et Genève, la même année. Pas encore traitées, des initiatives identiques ont aussi abouti au Valais et au Tessin. Une initiative a été déposée début 2012 au niveau fédéral et la population votera à ce sujet dans quelques mois.

Enjeu du vote

L'initiative vise à lutter contre les bas salaires dans les branches non couvertes par des CCT prévoyant un salaire minimal. En cas d'acceptation de l'initiative, le Parlement devrait fixer des salaires minimaux dans les branches précitées.

Le Parlement ayant décidé de ne pas y donner suite, l'initiative doit être soumise au peuple conformément à la Constitution jurassienne.

La concrétisation de l'initiative poserait d'importants problèmes sociaux et juridiques tels que précisés ci-après.

Les cantons disposent d'une marge de manœuvre très étroite pour légiférer dans le domaine des salaires minimaux. En effet, ce domaine est essentiellement régi par le droit fédéral, en particulier le Code des obligations (liberté contractuelle), la législation fédérale sur le travail, l'extension des conventions collectives de travail, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et l'accès des étrangers au marché du travail. Les cantons ne peuvent empiéter sur les compétences législatives de la Confédération.

Concrètement, les cantons ne pourraient instituer des salaires minimaux que pour des motifs de police ou de politique sociale. Ils ne peuvent instituer des salaires minimaux économiques, c'est-à-dire correspondant au marché. Les salaires qu'un canton pourrait concrètement instituer seraient au maximum de 2500 à 3000 francs (par mois), c'est-à-dire plus bas que ce qui se pratique sur le marché du travail. Une loi cantonale qui prévoirait des salaires minimaux supérieurs à 3000 francs par mois serait contraire au droit fédéral et donc inapplicable.

Cela ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 80 I 155 et arrêt du 8 avril 2010 [1C_357/2009]), de l'avis du Conseil fédéral lors de la récente garantie fédérale de la Constitution du canton de Neuchâtel à propos d'un article instituant un salaire minimum (Feuille fédérale 2012 p. 7886) ainsi que d'un avis de droit du Professeur Pascal Mahon du 12 janvier 2009.

Pour l'heure, aucun canton n'a concrètement institué des salaires minimaux généralisés.

Conscients à la fois de la nécessité de lutter contre les bas salaires et des limites découlant du droit fédéral, le Gouvernement et le Parlement sont d'avis que seuls les moyens à disposition conformes au droit fédéral permettent de lutter contre les bas salaires. Ces moyens sont l'institution de contrats-types de travail avec salaires minimaux obligatoires et l'extension des CCT avec salaires minimaux dans les branches où des sous-enchères abusives et répétées ont été constatées. Le droit fédéral ne prévoit aucun instrument permettant d'instaurer des salaires minimaux généralisés.

Le programme de législature prévoit des mesures de lutte contre les bas salaires. Il s'agit d'une priorité du Gouvernement jurassien. Ces mesures ont déjà en partie été concrétisées, notamment au travers du renforcement de l'efficacité de la commission tripartite en charge de lutter contre les sous-enchères salariales (démarches systématiques auprès des employeurs versant des

salaires inférieurs à l'usage) et de l'instauration de nouvelles mesures de formation en faveur des chômeurs en fin de droit. Cette dernière mesure améliore l'employabilité et le niveau du salaire. Le Gouvernement prévoit en outre de lier systématiquement les aides octroyées au titre du développement économique à des contrôles préalables des conditions salariales. L'objectif de l'initiative correspond aux préoccupations des autorités politiques et tout est mis en œuvre pour lutter contre les bas salaires. Mais les moyens utilisés doivent respecter la législation, très encadrée par du droit fédéral contraignant.

En 2012, le Gouvernement a, entre autres, étudié la possibilité d'instituer un contrat-type de travail généralisé avec salaires minimaux obligatoires. Ce contrat-type de travail aurait été très efficace pour lutter contre les bas salaires mais n'a malheureusement pas pu être concrétisé pour des raisons juridiques. Le SECO a estimé qu'il n'aurait pas été conforme au droit fédéral.

Même si l'initiative poursuit le but louable de lutter contre les bas salaires, la loi cantonale qui pourrait concrétiser l'initiative ne pourrait être que décevante car elle ne pourrait fixer que des salaires plus bas que ceux appliqués aujourd'hui. Elle aurait l'effet paradoxal de permettre aux employeurs de baisser certains salaires. Le seul moyen de combattre les bas salaires est d'utiliser les moyens légaux (contrats-types de travail avec salaires minimaux obligatoires; extension des CCT) et d'agir sur les conditions-cadres économiques, à savoir notamment en favorisant la formation professionnelle et l'implantation de nouvelles entreprises dans des domaines innovants, amenant de la plus-value.

Le Gouvernement et le Parlement ont estimé qu'il ne serait pas responsable de laisser croire aux travailleuses et aux travailleurs qu'une loi cantonale pourrait instituer valablement des salaires minimaux dignes de ce nom. C'est la raison pour laquelle ils ont jugé que l'initiative n'était pas le bon moyen pour lutter contre les bas salaires.

Une initiative fédérale prévoyant des salaires minimaux sera soumise au peuple suisse dans quelques mois. Le salaire minimal qu'elle propose serait de 22 francs par heure ou de 4000 francs par mois pour une semaine de 42 heures. Si l'initiative devait être acceptée, le salaire minimum serait ancré dans le droit fédéral. Ainsi, par définition, le problème de la conformité au droit fédéral ne se poserait pas. Le seul moyen de fixer un salaire minimal généralisé et digne de ce nom ne peut reposer que sur un instrument juridique de droit fédéral. L'initiative cantonale soumise au vote ne pourra pas se concrétiser de manière satisfaisante et n'est dès lors pas la bonne voie à suivre pour lutter contre les bas salaires.

Les débats parlementaires

Après un débat juridique nourri en commission de la justice, le Parlement a constaté la validité matérielle de l'initiative par arrêté du 20 octobre 2010. C'est la commission de l'économie qui a ensuite traité cette initiative, au cours de six séances durant lesquelles le problème juridique de la concrétisation de l'initiative a été largement évoqué.

Une majorité de la commission a été d'avis que la lutte contre les bas salaires avec les moyens à disposition n'était pas suffisamment efficace. Elle a estimé que l'initiative faisait preuve de proportionnalité et était donc potentiellement applicable. Selon cette majorité, il importe de donner un signal clair aux entreprises qui refusent de jouer le jeu du partenariat social et/ou qui sous-païent leurs employés. Elle a relevé que malgré la bonne santé de l'économie, les salaires n'ont pas été adaptés à la hausse.

La minorité a souligné les problèmes juridiques de conformité au droit fédéral, en indiquant notamment que les salaires minimaux qui pourraient être fixés seraient inférieurs à l'usage actuel et pourraient avoir comme conséquence indésirable d'entraîner un nivellement salarial vers le bas.

Le 26 septembre 2012, le Parlement a décidé par 28 voix contre 26 de ne pas donner suite à l'initiative.

L'avis du comité d'initiative

La Constitution jurassienne prévoit que chaque travailleur a droit à un salaire décent. Malgré cette disposition qui date de l'entrée en souveraineté, il existe encore beaucoup trop de travailleurs pauvres, gagnant par exemple moins de 3000 francs par mois pour un travail à plein temps. Il est temps, 34 ans après l'entrée en vigueur de la Constitution jurassienne, que le droit à un salaire décent soit concrètement mis en œuvre.

Tout travail mérite un salaire décent permettant de vivre sans devoir recourir à l'aide sociale. Il ne devrait pas y avoir de « working poor » en Suisse. Des salaires inférieurs à 3000 francs sont encore trop nombreux. Dans un canton comme le Jura, frontalier, donc particulièrement exposé aux sous-enchères salariales, on doit constater que les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, censées protéger les travailleuses et les travailleurs, n'ont pas permis de limiter significativement les abus dans ce domaine. L'évolution récente au niveau des salaires les plus bas est très inquiétante.

Il est donc nécessaire de donner un signal fort aux entreprises qui ne rémunèrent pas suffisamment leur personnel, en les obligeant à verser au moins un salaire décent que le Parlement sera chargé de fixer. Les bénéficiaires des entreprises doivent être mieux partagés.

Quant aux arguments juridiques selon lesquels les salaires qu'un canton peut fixer dans le respect du droit fédéral ne devraient pas dépasser 3000 francs, personne n'est en mesure de chiffrer la limite puisque le Jura ferait office de pionnier dans le domaine. Dans le canton de Neuchâtel, l'initiative sur les salaires minimaux a été acceptée en 2011 et le Conseil fédéral a accordé la garantie constitutionnelle. Il faut donc accepter l'initiative et le Parlement jurassien aura la responsabilité de fixer un salaire décent dans le respect du droit fédéral.

Recommandation

Le Parlement et le Gouvernement recommandent de rejeter l'initiative « Un Jura aux salaires décents ». Cette initiative, qui poursuit certes un but louable, ne pourrait toutefois déboucher concrètement que sur des salaires inférieurs à ceux pratiqués aujourd'hui. Elle manquerait donc son but et pourrait même provoquer des baisses de salaires.

Le texte soumis au vote

Initiative populaire cantonale rédigée en termes généraux

« Un Jura aux salaires décents »

En vertu de l'article 75 de la Constitution cantonale, des articles 85 et suivants de la loi sur les droits politiques, les citoyennes et citoyens de la République et Canton du Jura;

Vu le fait:

– que l'article 19 alinéa 3 de la Constitution cantonale prévoit que « chaque travailleur a droit au salaire qui lui assure un niveau de vie décent »,

demandent au Parlement jurassien de créer une base légale qui visera notamment à:

Instaurer un salaire minimum chiffré dans toutes les entreprises et branches économiques du canton du Jura. Le salaire minimum chiffré sera équivalent à un pourcentage du salaire national médian des branches économiques (par exemple: 65%). Le pourcentage du salaire national médian sera déterminé par le Parlement jurassien. Ce salaire minimum chiffré s'appliquera à toutes les entreprises et branches économiques du canton du Jura à l'exception:

- Des branches économiques possédant une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire avec un salaire minimum chiffré.
- Des entreprises signataires d'une convention collective de travail (CCT) qui n'est pas déclarée de force obligatoire mais qui possède un salaire minimum chiffré.

Un délai de deux ans sera laissé aux entreprises afin de pouvoir entreprendre les démarches pour adhérer à une convention collective de travail (CCT).

A large, stylized graphic of a hand in shades of red and orange, with fingers spread, occupies the left side of the page. The background is a solid red color with some lighter red geometric shapes on the right side.

**Le Parlement
et le Gouvernement
recommandent :**

DE REFUSER

**l'initiative « Un Jura
aux salaires décents ».**