

# MESSAGE RELATIF AU PROJET DE LOI SUR LE SALAIRE MINIMUM CANTONAL

du 3 février 2015

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de loi sur le salaire minimum cantonal.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

## I Contexte

La Constitution jurassienne dispose, depuis son origine, que chaque travailleur a droit à un salaire qui lui assure un niveau de vie décent (art. 19 al. 3).

Le 14 octobre 2009, l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents" a été déposée, munie de 2090 signatures. Cette initiative est conçue en termes généraux. Elle demande au Parlement jurassien d'instituer une base légale visant à instaurer un salaire minimum chiffré dans toutes les entreprises et branches économiques du canton du Jura. Selon l'initiative, ce salaire minimum chiffré doit correspondre à un pourcentage du salaire national médian<sup>1</sup> des branches économiques. L'initiative prévoit en outre que ce salaire minimum ne s'applique ni aux branches possédant une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire avec un salaire minimum chiffré, ni aux entreprises signataires d'une CCT non étendue mais comportant un salaire minimum chiffré. Enfin, l'initiative prévoit un délai de deux ans permettant aux entreprises d'engager les démarches pour adhérer à une CCT.

La validité matérielle de l'initiative a été constatée par le Parlement le 20 octobre 2010. Le 26 septembre 2012, celui-ci a décidé de ne pas donner suite à l'initiative.

Le 3 mars 2013, une majorité de la population jurassienne (54.2%) a accepté l'initiative.

En février 2014, le Gouvernement a institué un groupe de travail composé d'experts représentant les partenaires sociaux, le comité d'initiative et l'Etat. Ce groupe de travail avait pour mission de contribuer à la rédaction d'un avant-projet de loi concrétisant l'initiative cantonale.

Une initiative populaire fédérale visant à introduire un salaire minimum de 22 francs de l'heure a été rejetée le 18 mai 2014. Le Jura a rejeté cette initiative à 64.1%.

Le Parlement devant légiférer dans les deux ans suivant l'acceptation de l'initiative jurassienne, laquelle ne portait pas exactement sur le même objet que l'initiative fédérale, le Gouvernement, estimant que le vote jurassien du 18 mai 2014 ne constituait pas un revirement, a décidé de poursuivre les démarches de concrétisation de l'initiative jurassienne en proposant un projet de loi. Il s'est basé notamment sur les conclusions du groupe d'experts.

---

<sup>1</sup> Le salaire médian est le salaire tel que la moitié des salariés gagne plus et l'autre moitié gagne moins.

D'autres cantons ont voté sur une initiative concernant un salaire minimum. Le droit à un salaire minimum a été refusé en 2011 par les cantons de Genève et de Vaud. Il a été accepté à Neuchâtel en novembre 2011. En mai 2014, le Grand Conseil neuchâtelois a concrétisé l'initiative précitée en fixant un salaire minimum de 20 francs par heure. En mai 2014, le Valais a rejeté une initiative visant à introduire un salaire minimum cantonal.

La loi neuchâteloise a été contestée devant le Tribunal fédéral (TF), qui en a empêché l'entrée en vigueur (en accordant l'effet suspensif au recours déposé). Le TF n'a pas encore statué définitivement au moment où ces lignes sont écrites.

## II Exposé du projet

### A Projet en général

Pour concrétiser l'initiative "Un Jura aux salaires décents", il a fallu concilier les exigences posées par le droit supérieur et la volonté populaire.

En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et à condition qu'elles n'en compromettent pas sa réalisation (ATF 140 I 218 consid. 5.1 p. 221).

Dans le cas particulier d'une législation cantonale qui institue un salaire minimum, le principe du respect du droit fédéral s'applique de la manière suivante. Les cantons ne peuvent instituer des salaires minimaux que pour des motifs de police ou de politique sociale. Ils ne peuvent instituer des salaires minimaux de nature économique, c'est-à-dire des salaires minimaux conformes au marché. Le fait d'instituer des salaires minimaux économiques contreviendrait au principe de la liberté économique garantie par la Constitution fédérale (art. 27 Cst.).

Ces principes sont déjà anciens (ATF 80 I 155 du 12 mai 1954). Ils ont été rappelés par le TF dans un arrêt 1C\_357/2009 du 8 avril 2010, en ces termes: "Il ne sera notamment pas aisé de fixer les montants des salaires minima, puisqu'ils devront se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assistance sociale, sous peine de sortir du cadre de la "politique sociale" pour entrer dans celui de la "politique économique" et, donc, d'être contraires à la liberté économique" (considérant 3.3).

En ce qui concerne le respect de la volonté populaire, une initiative rédigée en termes généraux (comme celle sur les salaires décents) trace une voie à l'autorité législative dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition contenue dans l'initiative, ni pour régler d'autres matières que celle visée par l'initiative. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais (...) il 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 (...) (ATF 115 la 148).

Ces considérations ont incité le Gouvernement à proposer deux orientations importantes.

D'une part, elles ont amené le Gouvernement à proposer un **salaire unique** et non différencié selon les branches économiques comme voulu par l'initiative. Un système de fixation de salaires minimaux différenciés aurait été le signe de salaires économiques puisque fixés selon le marché. Un tel système aurait donc été extrêmement risqué du point de vue de la compatibilité avec le droit fédéral,

lequel proscrit la fixation, par le législateur cantonal, de salaires minimaux de nature économique (arrêt du TF 1C\_357/2009 du 8 avril 2010 précité).

D'autre part, elles ont incité le Gouvernement à proposer un **salairé social**, donc assez bas (pour ne pas se rapprocher d'un salaire qui aurait pu être qualifié d'économique), mais pas trop bas non plus, afin de respecter la volonté populaire.

C'est un salaire unique de 19.25 francs de l'heure (salaire brut) qui a été retenu. Ce montant correspond au revenu déterminant au sens de la législation sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) pour un adulte seul. Il s'agit du montant qui est censé permettre à une personne seule de couvrir les dépenses relatives à ses besoins vitaux. En tenant compte d'une semaine de 42 heures de travail, ce salaire de 19.25 francs correspond à 3500 francs par mois. A noter que Neuchâtel a également pris comme référence le revenu déterminant des prestations complémentaires. A Neuchâtel, un bonus à l'activité a été ajouté, ce qui explique que le salaire horaire minimum est de 20 francs et non de 19.25 francs comme proposé dans le canton du Jura.

En outre, le salaire de 19.25 francs est neutre du point de vue de la situation familiale. Un salaire minimum dépendant de la situation familiale aurait pénalisé à l'embauche les personnes ayant des responsabilités familiales.

Il convient à présent d'expliquer pour quelles raisons le Gouvernement propose à ce stade un salaire de 3500 francs par mois alors que durant la campagne qui a précédé le scrutin du 3 mars 2013, il prétendait que seul un salaire de l'ordre de 2500 à 3000 francs allait pouvoir être considéré comme étant un salaire minimum social et donc juridiquement admissible. Cette (apparente) contradiction a été soulignée dans le cadre de la consultation. Avant la votation du 3 mars 2013, le Gouvernement partait du principe que seul un salaire minimum inférieur aux salaires les plus bas versés sur le marché du travail pouvait être considéré comme étant de niveau social. Le Gouvernement estimait que dès que le seuil des salaires les plus bas était dépassé, on tombait dans le champ des salaires économiques. Or, Neuchâtel avait entretemps décidé de proposer un salaire fondé sur le revenu déterminant des prestations complémentaires, supérieur aux 2500 à 3000 francs évoqués par le Gouvernement jurassien. Dans ce contexte, il devenait difficilement soutenable, pour le Gouvernement jurassien, de fixer le seuil d'un salaire social à un niveau nettement plus bas qu'à Neuchâtel.

Assurément, le salaire minimum proposé par le Gouvernement est bas et assimilable à un salaire social. Il se fonde en effet sur le revenu déterminant d'une assurance sociale qui est destiné à permettre aux bénéficiaires de subvenir à leurs besoins vitaux. Toutefois, comme cela a été mentionné au paragraphe précédent, le salaire minimum proposé dépasse certains des plus bas salaires versés actuellement sur le marché du travail. Ainsi, dans l'hypothèse d'une contestation judiciaire, il n'est pas totalement exclu qu'il puisse être considéré comme étant un salaire de niveau économique.

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral s'est limité à indiquer que les cantons ne pouvaient instituer que des salaires sociaux. Il n'a en revanche pas indiqué quel niveau de salaire pouvait encore être considéré comme étant de nature sociale. La solution proposée dans le présent projet de loi n'est donc pas d'une fiabilité juridique absolue. Tout au long du processus menant au scrutin du 3 mars 2013, le Gouvernement a insisté sur le fait qu'il allait être extrêmement difficile de fixer un salaire minimum cantonal digne de ce nom mais respectant le droit fédéral. En définitive, tant que le Tribunal fédéral n'aura pas tracé la limite chiffrée entre salaire social et salaire économique, il y aura effectivement un doute à ce sujet.

Indépendamment des difficultés juridiques relevées, il est indéniable que l'adoption d'un salaire minimum est l'une des réponses à la lutte contre les très bas salaires figurant dans le programme de législature du Gouvernement.

## **B Commentaire des articles**

### **Article premier**

Le but de la loi est de mettre en œuvre l'art. 19 al. 3 de la Constitution cantonale et l'initiative "Un Jura aux salaires décents".

### **Article 2**

Cette disposition, usuelle, n'appelle aucun commentaire.

### **Article 3**

Cette disposition a pour objet le champ d'application de la loi. L'initiative a été rédigée en termes généraux. Des exclusions du champ d'application de la loi qui concrétise l'initiative sont donc tout à fait permises, pour autant que l'initiative ne s'en trouve pas dénaturée et qu'il n'en résulte pas des inégalités de traitement sans fondement sérieux.

#### **Alinéa 1**

L'al. 1 traite du champ d'application géographique. Seuls les rapports de travail se déroulant habituellement sur territoire jurassien sont concernés par la loi. La notion d'accomplissement habituel du travail est inspirée de celle prévue en droit international privé (art. 115 al. 1 de la loi fédérale sur le droit international privé). On veut éviter que des entreprises qui emploient des personnes qui accomplissent un travail occasionnellement dans le Jura ou en étant seulement de passage dans le Jura n'aient à adapter le salaire aux normes jurassiennes durant la période concernée.

La législation fédérale sur le travail détaché demeure cependant réservée. Cette législation oblige en effet les employeurs étrangers qui détachent des employés en Suisse à s'adapter aux salaires usuels pratiqués en Suisse (art. 2 LDét; RS 823.20). Le salaire minimum jurassien serait dès lors applicable aux travailleurs détachés, même si leur lieu habituel de travail est à l'étranger. La réserve du droit fédéral est générale et applicable invariablement. Il n'est pas nécessaire de faire figurer cette réserve dans la loi.

#### **Alinéa 2**

L'al. 2 se rapporte aux personnes exclues du champ d'application.

Lettre a. – Le salaire des employés cantonaux et communaux est défini par un organe législatif. En ce qui concerne les salaires des employés cantonaux, c'est déjà le Parlement cantonal qui a la compétence de les fixer. Il serait illogique et inutile que le Parlement se prononce une nouvelle fois sur cette question au travers de la présente loi. Par ailleurs, dans la mesure où c'est un organe législatif qui décide des salaires de la fonction publique cantonale et communale, le risque que les salaires en question ne soient pas décents est inexistant.

La consultation a révélé que l'exclusion du champ d'application des employés cantonaux et communaux était contestée par certains. Le motif invoqué est l'inégalité de traitement. Toutefois, comme cela vient d'être mentionné, il faut éviter que le Parlement cantonal se prononce deux fois sur le même sujet et il est inutile de prévoir un salaire minimum dans une branche où les salaires sont déterminés par un organe législatif. Le risque qu'un organe législatif décide de salaires indécents est inexistant.

Lettre b. – Il est évident que le salaire des apprentis peut être bien moindre que le salaire minimum prévu par le projet de loi. Le statut des apprentis le justifie.

Lettre c. – Les jeunes personnes employées pendant les vacances pour gagner de l'argent de poche, celles qui gardent occasionnellement des enfants en l'absence des parents (baby-sitters) ou celles occupées dans le cadre de programmes d'orientation professionnelle pour se faire une idée d'une profession ne sont pas réellement dans la vie active et ne comptent pas sur un salaire pour vivre. Elles perçoivent davantage de l'argent de poche qu'un revenu digne de ce nom. Il se justifie de les exclure du champ d'application.

Lettre d. – Les jeunes au pair sont logés et nourris. Ils viennent découvrir une autre culture souvent pour améliorer leurs connaissances linguistiques (avec des cours obligatoires). Le but principal de leur activité n'est pas de gagner de l'argent mais d'être immergés dans une autre culture. Ils perçoivent davantage de l'argent de poche qu'un véritable revenu. Ils ne sont donc pas réellement dans la vie active, ce qui justifie de les exclure du champ d'application de la loi.

Lettre e. – Les entreprises forment régulièrement des personnes autres que des apprentis. Lorsqu'il s'agit d'une formation débouchant sur un certificat officiel (et non lorsque la formation n'est qu'une simple mise au courant usuelle au début du rapport de travail), il est prévu que le salaire minimum ne s'applique pas.

Lettre f. – Il en va de même des personnes dont le rendement réduit a été constaté par une assurance sociale ou un médecin. Il s'agit de ne pas diminuer les chances d'embauche de ces personnes (politique d'intégration professionnelle).

En revanche, les rapports de travail accompagnés d'une subvention salariale versée par l'Etat (par exemple les contrats de travail avec allocation d'initiation au travail au sens des art. 65 ss de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité [LACI]) n'échappent en principe pas au champ d'application de la loi. Cela signifie que durant la période de subventionnement salarial (c'est-à-dire durant la période d'initiation), la somme de la subvention et du salaire versé par l'employeur (la somme totale versée à l'employé) ne peut être inférieure au salaire minimum. Lorsque la période de subventionnement est terminée (à la fin de l'initiation), le salaire versé par l'employeur ne peut bien entendu pas non plus être inférieur au salaire minimum.

La seule exception concerne les travailleurs dont la capacité de travail est durablement restreinte (art. 65 let. c LACI). Dans ce cas de figure, la rémunération peut tenir compte de leur rendement réduit et par conséquent être inférieure au salaire minimum. Mais un travailleur dont les performances ne sont pas réduites doit être rémunéré normalement, même s'il est par exemple au chômage depuis longtemps. Toute autre solution comporterait un potentiel de sous-enchère salariale.

Lettre g. – Le personnel familial n'est pas soumis à la loi sur le travail. Il a moins besoin de protection que le personnel ordinaire et les prestations offertes par l'employeur vont au-delà du simple salaire (perspective de reprise de l'entreprise; amélioration du niveau de vie familial; etc.). Dans le même esprit, il convient de ne pas soumettre le personnel familial au salaire minimum jurassien.

Lettre h. – Le salaire minimum cantonal ne doit viser que les rapports de travail sur le premier marché du travail. Les rapports de travail mis en œuvre par l'administration dans le cadre de programmes de nature sociale (programmes d'occupation cantonaux [POC] en faveur des chômeurs en fin de droit ; mesures d'insertion sociale) donnent droit à des salaires relativement bas (dès 13.30 francs de l'heure pour les jeunes sans CFC jusqu'à 25 ans, jusqu'à 20.30 francs de l'heure pour les titulaires d'un diplôme universitaire dès 55 ans). Certaines mesures d'insertion sociale appliquent les mêmes

salaires que ceux versés dans le cadre des POC. Ces mesures à caractère social, financées par les pouvoirs publics, ne doivent pas être assimilées à de véritables contrats de travail et doivent donc être exclues du champ d'application de la loi.

D'une part, à la différence d'un rapport de travail sur le premier marché du travail, conclu selon le principe de la liberté contractuelle, les mesures sociales précitées découlent du droit administratif. La liberté contractuelle ne s'applique pas lors de la conclusion d'un contrat de travail dans le cadre de telles mesures. Si l'administré remplit les conditions légales pour participer à une mesure, il a droit à ce que l'Etat lui procure une telle mesure. Il a donc droit à ce que l'Etat conclue un tel contrat de travail avec lui. Ce régime de conclusion d'un contrat de travail s'écarte donc fondamentalement de la liberté contractuelle en vigueur sur le premier marché du travail.

D'autre part, les conditions salariales en vigueur dans ces mesures doivent être de nature à inciter les bénéficiaires à chercher et à trouver rapidement un véritable emploi sur le premier marché du travail. Les conditions salariales en question doivent donc être suffisamment basses pour avoir un effet incitatif. Il faut ajouter que si les salaires étaient plus élevés que ce qu'ils sont aujourd'hui, la charge financière augmenterait pour le canton et les communes qui financent le dispositif. La charge financière pourrait même devenir insupportable en période de crise économique.

Compte tenu de la nature et du but des mesures précitées, ainsi que des considérations financières qui viennent d'être évoquées, il se justifie d'exclure ces mesures à caractère social du champ d'application de la loi sur le salaire minimum cantonal.

Les rapports de travail conclus par des entreprises sociales relèvent également de l'art. 3 al. 2 let. h de la loi. Actuellement, il y a peu d'entreprises de ce type dans le Jura. Mais il importe que les entreprises sociales puissent engager des personnes « marginalisées » à des salaires le cas échéant moindres que le salaire minimum cantonal, afin de favoriser leur réinsertion.

Par « entreprises sociales », il faut entendre celles qui sont actives dans l'intégration de personnes confrontées à des difficultés sur le marché du travail. Elles commercialisent des produits ou des services dans des branches pas ou peu rentables. Les entreprises concernées se financent en partie par les recettes issues de leurs activités commerciales mais bénéficient aussi de compensations financières de la part des pouvoirs publics. Les personnes qui travaillent dans ce type d'entreprises sont généralement à l'aide sociale ou seraient à l'aide sociale si elles n'y travaillaient pas. Leurs performances sont parfois inférieures à celles d'un travailleur ordinaire.

Lettre i. – Dans la branche de l'agriculture, où il n'est pas rare que les employés travaillent 55 heures par semaine, un salaire minimum de 19.25 de l'heure ne serait pas supportable économiquement. Les agriculteurs pourraient devoir verser des salaires mensuels de près de 4600 francs, ce qui serait très problématique.

L'obligation de verser le salaire minimum ne mettrait probablement pas en danger les branches et entreprises versant des salaires légèrement moindres que celui prévu dans la présente loi. En revanche, si l'agriculture devait être soumise au salaire minimum de 19.25 de l'heure, il y aurait clairement un risque de mise en danger d'une grande partie des entreprises de la branche. L'agriculture ne peut pas être traitée comme les autres branches économiques. Cette branche est du reste traitée d'une façon particulière dans d'autres domaines (subventions). Le législateur admet que cette branche doit être protégée. Le Gouvernement ne souhaite pas que la loi, censée protéger les travailleurs, finisse par menacer une branche d'activité vitale. On ne saurait mettre cette branche économique en danger en imposant un salaire minimum s'écartant largement de ce qui se pratique.

A noter en outre que la branche de l'agriculture n'est pas dénuée de protection puisqu'elle est soumise à un contrat-type de travail, actuellement de droit dispositif (on peut y déroger à certaines conditions), mais qui pourrait devenir impératif (obligatoire) si la branche devait connaître dans le futur des abus salariaux répétés (art. 360a ss CO).

Dans le cadre de la consultation, l'exclusion de l'agriculture du champ d'application de la loi a été l'un des points les plus contestés du projet de loi. La contestation provenait au demeurant tant des milieux patronaux que syndicaux. Cette exclusion a été jugée contraire au principe d'égalité de traitement.

Même si l'exclusion de l'agriculture du champ d'application de la loi correspond effectivement à une inégalité de traitement, celle-ci se justifie par des motifs sérieux et en relation avec l'un des buts de la loi, à savoir la protection des travailleurs. La branche de l'agriculture connaîtrait de sérieuses difficultés économiques si elle était soumise au salaire minimum cantonal. Des exploitations ne survivraient pas, ce qui provoquerait du chômage et aurait des conséquences sur la production agricole. Une recrudescence du travail au noir serait également à craindre. En définitive, les travailleurs de la branche seraient lourdement pénalisés.

#### Alinéa 3

L'al. 3 traite des branches et entreprises exclues du champ d'application de la loi en raison du critère de la couverture conventionnelle.

Comme le prévoit l'initiative, le salaire minimum ne s'applique pas aux branches possédant une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire avec un salaire minimum chiffré et aux entreprises signataires d'une CCT non étendue mais comportant un salaire minimum chiffré. L'idée des initiants était ici de maintenir, voire de favoriser le partenariat social, en excluant du champ d'application de la loi les entreprises conventionnées ou soumises à une CCT étendue comportant un salaire minimum chiffré.

#### Alinéa 4

Les salaires prévus par contrats-types de travail impératifs (mesure d'accompagnement à la libre circulation des personnes en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée) ont la priorité. Les contrats-types de travail impératifs découlent du droit fédéral. Un canton ne pourrait pas instituer un salaire minimum qui dérogerait à celui institué au moyen de cet instrument de droit fédéral. Il convient de le rappeler dans la loi.

### **Article 4**

Un employeur peut bien entendu verser une rémunération supérieure à celle prévue par la loi. Par contre, il ne peut verser une rémunération inférieure. C'est ici l'expression du caractère "relativement impératif" de cette loi.

En cas de non-respect du salaire minimum cantonal, le travailleur lésé pourrait s'adresser au Conseil de Prud'hommes, donc à la justice civile. La présente loi traite de l'une des composantes du contrat de travail, à savoir le montant du salaire. Elle traite ainsi de l'un des aspects du droit contractuel, faisant partie du droit privé. Or, le contentieux relatif au droit privé est soumis à la justice et non à l'administration.

Un organisme consulté souhaiterait que la loi indique l'organe habilité à contrôler le respect de la loi sur le salaire minimum. Un autre voudrait que l'Etat s'occupe du contrôle du respect du salaire minimum cantonal.

Les litiges en matière de conditions salariales relèvent actuellement du Conseil de Prud'hommes (justice civile). Il n'y a aucune raison que cela change. Au demeurant, l'initiative ne demandait aucun changement à ce propos. Il faut donc s'en tenir aux règles en vigueur actuellement, lesquelles prévoient que les litiges relatifs au contrat de travail sont du ressort du Conseil de Prud'hommes.

## Article 5

### Alinéa 1

Les raisons qui ont incité le Gouvernement à proposer un salaire minimum unique et neutre du point de vue de la situation familiale ont été explicitées plus haut. Comme déjà indiqué, ce salaire correspond au revenu déterminant PC pour un adulte seul.

Il reste à expliquer comment le salaire minimum de 19.25 francs par heure a été déterminé. Il convient de préciser au préalable que dans un premier temps, les calculs ont été faits sur la base d'un salaire mensuel car le revenu déterminant PC est un revenu mensuel. C'est toutefois un salaire horaire qu'il faut chercher à déterminer car ce critère de calcul permet de déterminer le salaire minimum pour chaque rapport de travail, indépendamment de la durée hebdomadaire du travail, qui peut varier d'une profession à l'autre et d'un employeur à l'autre. A noter encore que si un 13<sup>e</sup> salaire est effectivement versé par l'employeur, la part correspondante ( $1/12^e = 8.33\%$ ) devra être ajoutée au salaire de base. C'est à partir de ce salaire majoré que l'on pourra déterminer si le salaire minimum de 19.25 francs est respecté dans chaque cas.

On est donc parti du revenu déterminant PC pour une personne seule, qui est de 3132 francs par mois (1608 francs pour les besoins vitaux, 1100 francs pour le logement et 424 francs pour les primes LAMal).

Le revenu déterminant PC correspond à ce qui devrait être touché effectivement. Dans le cadre d'un rapport de travail, il s'agit donc du salaire net. Le salaire minimum qui sert de référence dans le projet de loi a donc dû être déterminé "à rebours", en partant du salaire net pour arriver au salaire brut.

Avec un salaire brut de 3500 francs par mois (ou 42 000 francs par année), on obtient un salaire net de 3121 francs par mois (37452 par année), qui se rapproche du revenu minimum PC qui est de 3132 francs (différence mensuelle de 11 francs).

Les retenues sociales annuelles sur un salaire brut de 42000 francs sont les suivantes (en francs):

AVS/AI/APG	(5.15%)	2163
AC	(1.1%)	462
AANP	(1.38%)	579.60
PP	(7.75%)	1342.70
Total		4547.30

#### NB

- Pour l'AANP, le taux de prime moyen 2012 fait référence.
- Pour la PP, le taux de prime moyen selon la statistique des caisses de pensions 2012 fait référence. La cotisation PP s'applique sur le montant du salaire assuré, soit 17 325 (42 000 – 24 675 [salaire coordonné en 2015]).

La somme du montant annuel des charges sociales (4547.30 francs) et du salaire net annuel (37 452 francs) correspondant au revenu minimum PC donne le salaire brut annuel, à savoir 42 000 francs.

Si l'on se fonde sur les montants déterminants au sens de la législation sur les prestations complémentaires, on peut donc dire que le salaire brut minimum social dans le Jura est d'environ **3500 francs par mois** (42 000 divisé par 12).



Il faut encore convertir le salaire mensuel en salaire horaire (ou salaire de base), afin de déterminer chaque salaire minimum, indépendamment du mode de versement du salaire. Dans les branches potentiellement touchées par la future loi, on travaille généralement 42 heures, voire légèrement davantage. C'est donc sur la base d'une durée hebdomadaire de travail de 42 heures que le salaire horaire doit logiquement être déterminé. L'idée est ici de s'inspirer dans la plus grande mesure possible de l'usage, afin d'éviter de tomber dans la politique salariale.

La semaine de 42 heures correspond à 182 heures par mois. Le salaire horaire est donc de 19.23 francs (3500 divisé par 182), arrondi à 19.25 francs.

Dans le cadre de la consultation, certains ont proposé de tenir compte d'un horaire de travail de 45 heures hebdomadaires, ce qui aurait eu pour effet de diminuer légèrement le salaire horaire minimum. Toutefois, comme cela vient d'être relevé, la référence de 42 heures permet de s'inspirer au mieux des conditions de travail dans les branches qui seront touchées par la loi. En se fondant sur cette durée de 42 heures, on évite de fixer un salaire minimum trop bas, qui s'écarterait des normes sociales des prestations complémentaires. On évite aussi, comme déjà relevé, de fixer des salaires trop élevés et ainsi de tomber dans la politique salariale.

Enfin, dans le cadre de la consultation, il a été relevé que le salaire de 19.25 francs de l'heure était supérieur à celui décidé par le Gouvernement en novembre 2013 par contrat-type de travail impératif dans la branche de la vente dans le commerce de détail, à savoir 16.60 francs de l'heure.

Le salaire minimum dans la branche de la vente dans le commerce de détail est en réalité de 18 francs dès le quatrième mois de service. Le salaire minimum de 16.60 francs est un salaire d'embauche qui ne concerne que les trois premiers mois du rapport de travail.

Par ailleurs, le but de l'initiative cantonale est d'augmenter les salaires les plus bas afin qu'ils atteignent un niveau permettant aux salariés de vivre économiquement (salaire social). Le but du contrat-type de travail impératif dans la branche de la vente dans le commerce de détail n'était pas d'augmenter les salaires afin qu'ils atteignent tel ou tel niveau. Il s'agissait simplement, dans le cadre du droit fédéral, de lutter contre la sous-enchère abusive et répétée constatée, dans la branche considérée, par la commission tripartite cantonale de libre circulation des personnes. Le moyen pour lutter contre la sous-enchère abusive et répétée dans cette branche était de rendre le contrat-type de travail existant obligatoire (impératif). Il s'agissait de mettre en œuvre l'une des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Le Gouvernement avait alors repris et actualisé la fourchette des salaires minimaux prévue par le contrat-type de travail dans la branche concernée, qui existait depuis des années et qui était assez largement appliqué (usage largement majoritaire). Le Gouvernement voulait perpétuer cet usage largement majoritaire. Il n'avait pas souhaité élever les salaires à cette occasion. Il ne pouvait du reste pas le faire car les mesures d'accompagnement découlant du droit fédéral ne peuvent servir à autre chose qu'à lutter contre la sous-enchère abusive et répétée. Les mesures d'accompagnement ne peuvent servir à faire de la politique salariale.

Il est vrai que le salaire social proposé par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi peut dans certains cas être supérieur à certains salaires versés sur le marché du travail. Ce problème a été discuté sous ch. 2A ci-dessus. Tant que le Tribunal fédéral n'aura pas tracé la limite chiffrée entre salaire social et salaire économique, il y aura un doute à ce sujet.

## Alinéa 2

L'avant-projet prévoyait une indexation aux montants prévus par la législation sur les prestations complémentaires. Toutefois, il est préférable de laisser au Gouvernement la compétence d'indexer le salaire minimum cantonal. Le Gouvernement pourra réagir avec toute la souplesse nécessaire, selon l'évolution du coût de la vie, l'évolution conjoncturelle et l'état du marché du travail. Cette option correspond à la position de plusieurs organismes consultés, qui ont critiqué avec raison un système d'indexation un peu trop rigide.

## Article 6

Le texte de l'initiative prévoyait un délai de deux ans laissé aux entreprises afin de pouvoir entreprendre les démarches pour adhérer à une CCT. La loi doit préciser les modalités de mise en œuvre de ce délai. Le délai de deux ans débute dès l'entrée en vigueur de la loi. Dans ce délai, les employeurs doivent soit appliquer le salaire minimum, soit se soumettre à une CCT. D'éventuelles démarches visant à instaurer une CCT ou à adhérer à une telle convention n'interrompent ni ne suspendent ce délai. L'idée est ici d'imposer aux employeurs un délai maximal de deux ans (même en cas de négociations qui se prolongeraient) pour terminer d'éventuelles démarches visant à instaurer une CCT ou à y adhérer.

### REMARQUE:

L'interruption abolit le délai et le fait recommencer à courir. La suspension le met entre parenthèses.

## Article 7

Cette disposition, usuelle, n'appelle aucun commentaire.

## Article 8

Il revient au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi. Les adaptations salariales interviennent généralement en début d'année. Toutefois, une entrée en vigueur au début d'une année n'est pas indispensable en l'occurrence, compte tenu du délai de deux ans accordé aux employeurs pour se soumettre au salaire minimum.

## III Effets du projet

Différentes branches et entreprises risquent d'être touchées par la future loi. Il s'agit des branches et des entreprises où les salaires sont souvent inférieurs à 3500 francs et qui ne sont pas couvertes par un salaire minimum (prévu par une convention collective de travail [CCT] ou un contrat-type de travail [CTT]). Pourraient ainsi être touchées quelques entreprises (non soumises à une CCT avec salaire minimum) de la branche de l'**horlogerie**, de la **boulangerie**, des **garages** et du **transport**.

D'autres branches dans lesquelles les salaires sont relativement bas ne sont pas directement concernées car elles sont soumises actuellement à une CCT avec salaire minimum obligatoire (coiffure; nettoyage textile; nettoyage; boucherie; restauration). La branche de la vente dans le commerce de détail est actuellement soumise, dans le Jura, à un CTT impératif, c'est-à-dire un CTT avec des salaires minimaux desquels il n'est possible de déroger qu'en faveur des employés. Cette branche n'est donc actuellement pas concernée par le projet de loi. Elle le serait si le CTT impératif

devait ne pas être reconduit à l'issue de sa période de validité qui est en l'occurrence de trois ans (jusqu'à fin 2016).

Les quelques entreprises qui versent actuellement des salaires inférieurs au futur salaire minimum cantonal pourraient connaître des difficultés financières en raison de leur obligation d'augmenter lesdits salaires. Un délai d'application de deux ans est toutefois prévu, ce qui ménagera une transition. Dans l'hypothèse de disparitions d'entreprises pour des raisons liées à l'augmentation des charges salariales, le taux de chômage augmenterait dans les branches concernées. D'une manière générale, le salaire minimum renchérirait l'embauche de personnel peu qualifié ou de jeunes personnes. Par ailleurs, dans les branches où les salaires sont inférieurs au futur salaire minimum, l'attractivité des entreprises jurassiennes serait renforcée pour les travailleurs étrangers, les frontaliers en particulier.

Il a été relevé dans le cadre de la consultation que le salaire minimum cantonal restreindrait l'embauche des jeunes travailleurs pas ou peu formés. A cet égard, il convient de mentionner que la plupart des entreprises qui emploient de la main-d'œuvre non qualifiée sont soumises à une CCT avec salaire minimum (construction, restauration) ou un à CTT impératif (vente). Par ailleurs, la pénurie de qualifiés aura tendance à empêcher qu'ils ne puissent être engagés pour effectuer des tâches de non-qualifiés. Le risque que le personnel qualifié choisisse de travailler hors canton devrait également empêcher toute politique salariale d'engagement de qualifiés au tarif des non-qualifiés. Mais il est vrai qu'un certain lissage des salaires n'est pas à exclure (voir plus bas).

Le canton du Jura ne dispose pas des relevés statistiques nécessaires permettant de déterminer le nombre de travailleurs dont le salaire est inférieur au salaire minimum.

Par ailleurs, avec un salaire minimum, la structure des salaires dans les entreprises pourrait évoluer en direction d'un lissage. Il est probable que la masse salariale des entreprises n'évoluerait guère mais qu'un équilibrage se ferait entre bas, moyens et hauts salaires.

D'un point de vue fiscal, il n'est pas possible de prévoir l'effet de l'instauration d'un salaire minimum car une multitude de facteurs entrent en considération. S'agissant de l'impact sur l'aide sociale, ici également, les effets ne sont pas prévisibles.

Enfin, l'incidence de salaires minimaux sur le partenariat social est également difficile à estimer. L'incitation à conclure ou à maintenir des CCT pourrait se renforcer dans certaines branches et diminuer dans d'autres.

#### **IV Procédure de consultation**

Les prises de positions peuvent être consultées à l'adresse Internet :

<http://www.jura.ch/fr/Administration/Projets-de-lois/Projets-de-lois-en-cours-de-traitement.html>

#### **A Champ d'application (article 3)**

Certains organismes consultés ne sont pas favorables à une exclusion du champ d'application de la loi des employés soumis à un contrat de travail de droit public.

Le projet prévoit par ailleurs une exclusion de la branche de l'agriculture. Une partie des organismes consultés souhaite que cette branche soit soumise à la loi. Ils invoquent des motifs liés à l'égalité de

traitement. Certains indiquent également que l'agriculture ne serait pas la seule branche économique qui serait mise en danger par l'obligation de verser un salaire de 19.25 francs de l'heure.

Les autres organismes consultés ne voient toutefois pas à redire s'agissant de l'exclusion de la branche de l'agriculture du champ d'application de la loi.

Enfin, plusieurs organismes estiment qu'il y a trop d'exceptions au champ d'application de la loi.

## **B Contrôle (article 4)**

Un organisme souhaiterait que la loi indique l'organe habilité à contrôler le respect de la loi sur le salaire minimum. Un autre voudrait que l'Etat s'occupe du contrôle du respect du salaire minimum cantonal.

## **C Salaire minimum unique (article 5 alinéa 1)**

On a relevé que le projet de loi dénaturait la volonté populaire, laquelle s'est exprimée en faveur de salaires différenciés selon les branches économiques.

## **D Niveau du salaire minimum (article 5 alinéa 1)**

Certains milieux estiment que le salaire minimum de 19.25 de l'heure (3500 francs par mois) est trop bas et préféreraient un salaire plus élevé de l'ordre de 4000 francs par mois.

D'autres estiment que le salaire minimum proposé est trop élevé et est ainsi de nature économique. Ils sont d'avis, par conséquent, qu'il est incompatible avec le droit fédéral. Il a été soutenu que ce sont les normes de l'aide sociale, plus basses que celles des PC, qui devraient être prises en considération.

On a estimé en outre que le salaire minimum tel que proposé constituerait un aimant pour la main-d'œuvre des pays étrangers qui connaissent des salaires inférieurs à ceux pratiqués chez nous.

Un organisme consulté voudrait par ailleurs que la durée de la semaine de travail prise en compte pour calculer le salaire horaire minimum soit de 45 heures, à savoir le maximum légal<sup>2</sup>. De cette manière, le salaire horaire minimum ressemblerait davantage à un salaire social. Cet organisme est d'avis qu'un salaire trop élevé pénaliserait les jeunes car pour ce salaire, beaucoup d'entreprises ne voudront plus les former. Elles renonceront donc à embaucher des jeunes sans formation.

Enfin, on a relevé également l'apparente contradiction entre le salaire minimum obligatoire dans la vente décidé par le Gouvernement à fin 2013, qui est plus bas que celui proposé dans le cadre du présent projet de loi.

---

<sup>2</sup> D'après l'art. 9 al. 1 LTr, la durée maximale de la semaine de travail est de 50 heures, sauf pour les travailleurs occupés dans des entreprises industrielles, pour le personnel de bureau, les techniciens et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises du commerce de détail, à savoir celles de plus de 50 travailleurs à la vente au détail (art. 2 OLT 1). C'est pour le personnel qui vient d'être cité que la durée maximale de travail est de 45 heures. La durée maximale de 50 heures s'applique par exemple au personnel du domaine de la santé, aux artisans et à leurs assistants, au personnel de vente dans les petites et moyennes entreprises du commerce de détail. Il faut ajouter que dans certaines branches, non soumises à la LTr, la durée hebdomadaire de travail peut être supérieure à 50 heures (agriculture par exemple).

## **E Indexation (article 5 alinéa 2)**

Plusieurs organisations ont fait valoir que la référence aux PC n'est pas souhaitable car elle évolue en fonction de critères qui ne sont pas forcément pris en compte lorsqu'un employeur adapte le salaire. On a estimé qu'il devrait appartenir au Gouvernement d'indexer les salaires, sans se baser sur l'évolution des montants déterminants au sens des PC. Il s'agit de conserver une certaine souplesse.

## **F Divers**

Un organisme estime qu'il conviendrait d'attendre l'issue du recours au Tribunal fédéral dans le cas neuchâtelois pour aller de l'avant dans ce dossier.

## **V Conclusion**

Le Gouvernement invite le Parlement à accepter le projet de loi sur le salaire minimum cantonal.

Veillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Michel Thentz  
Président

  
Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'État



Annexe : projet de loi sur le salaire minimum cantonal

**Loi****sur le salaire minimum cantonal**

Projet du 3 février 2015

*Le Parlement de la République et Canton du Jura*vu l'article 19, alinéa 3, de la Constitution cantonale<sup>1)</sup>,

arrête :

- But** **Article premier** La présente loi vise à introduire un salaire minimum dans la République et Canton du Jura.
- Terminologie** **Art. 2** Les termes utilisés dans la présente loi pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.
- Champ d'application** **Art. 3** <sup>1</sup> La présente loi s'applique aux rapports de travail qui se déroulent habituellement sur le territoire de la République et Canton du Jura.
- <sup>2</sup> Elle ne s'applique pas :
- a) au personnel cantonal et communal dont les rapports de travail sont soumis au droit public;
  - b) aux apprentis;
  - c) aux travailleurs de moins de 18 ans occupés à des travaux légers ou employés dans le cadre de programmes organisés à des fins d'orientation professionnelle au sens de l'article 8 de l'ordonnance 5 du 28 septembre 2007 relative à la loi sur le travail<sup>2)</sup>;
  - d) aux jeunes personnes au pair;
  - e) aux personnes en formation, pour autant que celle-ci débouche sur une certification officielle reconnue;
  - f) aux personnes dont la capacité de travail réduite est attestée par une assurance sociale ou un médecin;
  - g) au personnel familial selon la définition de l'article 4, alinéa 1, de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce<sup>3)</sup>;
  - h) au personnel occupé dans le cadre de mesures à caractère social financées par les pouvoirs publics;
  - i) au personnel occupé dans une entreprise agricole au sens de l'article 5 de l'ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail<sup>4)</sup>.

<sup>3</sup> Elle s'applique à toutes les entreprises et branches économiques à l'exception :

- a) des branches économiques possédant une convention collective de travail de force obligatoire comportant un salaire minimum chiffré;
- b) des entreprises signataires d'une convention collective de travail qui n'est pas de force obligatoire mais qui comporte un salaire minimum chiffré.

<sup>4</sup> Les salaires prévus par les contrats-types de travail impératifs ont la primauté.

Caractère  
relativement  
impératif

**Art. 4** Il ne peut être dérogé aux dispositions de la présente loi au détriment des travailleurs.

Montant du  
salaire minimum

**Art. 5** <sup>1</sup> Le salaire brut minimum est de 19,25 francs par heure. Il correspond, après déduction des cotisations aux assurances sociales obligatoires, au montant mensuel couvrant les besoins vitaux au sens de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, pour une personne adulte vivant seule.

<sup>2</sup> Le Gouvernement peut adapter le salaire mentionné à l'alinéa 1, en fonction notamment de l'évolution du coût de la vie, de la conjoncture et de l'état du marché du travail.

Délai de mise en  
œuvre

**Art. 6** <sup>1</sup> Les employeurs disposent de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se conformer au salaire minimum.

<sup>2</sup> D'éventuelles démarches visant à instaurer une convention collective de travail ou à adhérer à une telle convention n'interrompent ni ne suspendent ce délai.

Référendum  
facultatif

**Art. 7** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en  
vigueur

**Art. 8** Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA  
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

Jean-Yves Gentil

Jean-Baptiste Maître

- 1) RSJU 101
- 2) RS 822.115
- 3) RS 822.11
- 4) RS 822.111