



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CST 2 / 2016

Président : Jean Moritz
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller
Greffière : Nathalie Brahier

ARRET DU 31 AOÛT 2016

en la cause liée entre

1. **Kevin Challet**, Rue du Chapelat 14, 2855 Glovelier,
2. **Loïc Dobler**, Rue des Tourterelles 24, 2800 Delémont,

recourants,

et

le Parlement jurassien, représenté par son Bureau, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,

intimé,

relative au refus du Parlement d'entrer en matière en deuxième lecture sur le projet de loi sur le salaire minimum cantonal.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. L'initiative populaire intitulée "Un Jura aux salaires décents", munie de 2'090 signatures valables, a été remise à la Chancellerie d'Etat de la République et Canton du Jura à l'attention du Gouvernement le 14 octobre 2009.

Rédigé en termes généraux, le texte de l'initiative, publié au Journal officiel du 15 octobre 2008 (JO 2008, p. 635), demande 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).

En préambule de cette demande, l'initiative se réfère à l'article 19 al. 3 de la Constitution cantonale, lequel prévoit que "chaque travailleur a droit au salaire qui lui assure un niveau de vie décent".

- B. Par arrêté du 27 octobre 2009, le Gouvernement a constaté la validité formelle de l'initiative et l'a transmise au Parlement pour statuer sur sa validité quant au fond (JO 2009, p. 665).
- C. Dans sa séance du 20 octobre 2010, le Parlement jurassien a, sur proposition du Gouvernement, constaté que l'initiative populaire "Un Jura aux salaires décents" était valable au fond (JDD no 19 du 20 octobre 2010, p. 994ss). Lors des débats du Parlement, de même que dans le message du Gouvernement du 22 juin 2010 relatif à la validité matérielle de l'initiative, la marge particulièrement étroite du législatif pour concrétiser l'initiative dans une loi conforme au droit fédéral a été soulignée. Il a en particulier été retenu, en référence à la jurisprudence du Tribunal fédéral, que le montant du salaire minimum admissible devait être proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurances ou d'assistance sociales, car le législateur cantonal n'était pas compétent pour fixer un salaire économique, sous peine de sortir du cadre de la politique sociale.
- D. Dans sa séance du 26 septembre 2012, le Parlement a décidé de ne pas donner suite à l'initiative, rejetant ainsi la proposition de la majorité de la commission parlementaire qui recommandait au plenum de l'accepter (art. 90a al. 1 litt. a LDP) tout en la soumettant au vote populaire vu l'impossibilité de la traiter dans le délai prescrit (art. 90c al. 1 litt. c et 90d LDP). La minorité de la commission qui l'a emporté devant le plenum préconisait de ne pas donner suite à l'initiative en application de l'article 90a al. 1 litt. c LDP, soit en décidant de n'édicter aucune norme légale, et donc de charger le Gouvernement de la soumettre au vote populaire en application de l'article 90c al. 1 litt. b LDP (cf. JDD no 13 du 26 septembre 2012, p. 560ss).
- E. Le scrutin sur l'initiative populaire "Un Jura aux salaires décents" a eu lieu le 3 mars 2013.

Dans son message adressé au corps électoral, le Gouvernement a exposé que la concrétisation de l'initiative poserait d'importants problèmes sociaux et juridiques. Il a rappelé que les cantons disposent d'une marge de manœuvre très étroite pour

légiférer dans le domaine des salaires minimaux. Se fondant notamment sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, le Gouvernement rappelle que les cantons ne peuvent pas instituer des salaires minimaux économiques mais seulement des salaires plus bas que ceux qui se pratiquent sur le marché du travail, soit CHF 2'500.- à CHF 3'000.- par mois. Il fait également état des débats parlementaires relatifs à la validité matérielle de l'initiative et à la décision du Parlement de ne pas donner suite à celle-ci. En conclusion, le message contient la recommandation du Parlement et du Gouvernement à l'attention du corps électoral qui est invité à rejeter l'initiative "Un Jura aux salaires décents".

L'initiative a été acceptée par 11'198 citoyens représentant 54,25 % de l'électorat ; 9'445 citoyens l'ont refusée. La participation s'est élevée à 38,14 % (JO no 10 du 13 mars 2013, p. 195).

F.

F.1

Le 3 février 2015, le Gouvernement a transmis au Parlement un message comportant un projet de loi sur le salaire minimum cantonal destiné à mettre en œuvre l'initiative acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 (cf. message publié in JDD no 11 du 9 septembre 2015, p. 535ss). Le Gouvernement expose que pour concrétiser l'initiative, il a cherché à concilier les exigences posées par le droit supérieur et la volonté populaire. Il rappelle que pour respecter le droit fédéral, les cantons ne peuvent instituer des salaires minimaux que pour des motifs de police ou de politique sociale. Le projet de loi propose dès lors un salaire unique arrêté à CHF 19.25 de l'heure (salaire brut), et non un salaire différencié selon les branches économiques comme voulu par l'initiative, lequel, selon le Gouvernement, aurait été le signe d'un salaire économique, puisque fixé selon le marché. Le Gouvernement explique que le salaire unique de CHF 19.25 de l'heure correspond au revenu déterminant au sens de la législation sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI pour un adulte seul, censé permettre à celui-ci de couvrir les dépenses relatives à ses besoins vitaux. Compte tenu d'une semaine de 42 heures de travail, ce salaire horaire correspond à CHF 3'500.- par mois brut et à un salaire net mensuel de CHF 3'121.-.

F.2

La commission de l'économie du Parlement a traité cet objet à partir du 2 mars 2015 au cours de quatre séances. Dès la première séance, les discussions se sont focalisées pour l'essentiel sur le montant du salaire minimum, ainsi que sur certaines exceptions prévues au champ d'application de la loi. Des propositions de majorité/minorité modifiant le projet présenté par le Gouvernement ont été arrêtées, puis soumises à la séance plénière du Parlement du 9 septembre 2015. La proposition de fixer le salaire brut minimum à CHF 19.25 par heure n'a fait l'objet d'aucun amendement à cette occasion (JDD précité, p. 541ss).

F.3

A l'issue de la première lecture en séance plénière du Parlement, l'entrée en matière sur le projet de loi a été refusée par 30 voix contre 29.

G.

Sur requête du député socialiste Loïc Dobler, le Bureau a refusé, par décision du 10 septembre 2015, d'inscrire le projet de loi sur le salaire minimum cantonal à l'ordre

du jour du Parlement pour une deuxième lecture, considérant que le refus d'entrer en matière avait mis fin à la procédure législative.

Sur recours de Loïc Dobler et de Thierry Raval, la Cour constitutionnelle a invité le Bureau à inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine séance du Parlement la deuxième lecture du projet de loi (cf. arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 février 2016, CST 7 / 2015).

- H. Saisie par le Bureau, la commission de l'économie a tenu deux nouvelles séances les 7 et 23 mars 2016. Lors de la deuxième séance, elle a décidé, par 4 voix contre 3, de ne pas se saisir du dossier avant la décision du Tribunal fédéral portant sur la législation neuchâteloise instituant un salaire minimum et de demander au Bureau de ne pas inscrire cet objet à l'ordre du jour d'une séance plénière d'ici là. Elle a par ailleurs décidé, par 4 voix contre 3, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi. Elle a pourtant procédé à un examen de détail dudit projet et discuté des différents amendements proposés, notamment d'une proposition de minorité de porter le salaire minimum horaire à CHF 22.- brut et d'une autre prévoyant un treizième salaire. Dans un vote final indicatif, trois membres de la commission ont refusé le projet de loi, un l'a accepté et trois autres membres se sont abstenus (P.-V. no 3 de la séance du 23 mars 2016 de la commission de l'économie).

Lors de sa séance du 24 mars 2016, le Bureau a néanmoins décidé, par 5 voix contre 4, de porter le projet de loi sur le salaire minimum cantonal à l'ordre du jour du Parlement du 27 avril 2016 pour la deuxième lecture (P.-V. no 4 de la séance du Bureau du Parlement du 24 mars 2016).

- I. Lors de sa séance du 27 avril 2016, le Parlement a été saisi du projet de loi avec des propositions d'amendements de la majorité, respectivement de la minorité de la commission et du Gouvernement.

Le rapporteur de la majorité de la commission de l'économie, le député PDC Dominique Thiévent, a plaidé le refus d'entrer en matière sur le projet de loi, considérant, d'une part, que l'initiative "Un Jura aux salaires décents" s'avère difficilement réalisable, voire impossible à réaliser et qu'il serait nécessaire de modifier d'abord la Constitution fédérale ; il a, d'autre part, motivé le refus d'entrer en matière en argumentant que le projet du Gouvernement ne correspondait pas en tous points aux intentions des initiants, notamment du fait que plusieurs exceptions excluaient certaines entreprises de son champ d'application, qu'un seul et unique salaire minimum était prévu alors que l'initiative demandait un salaire minimum différencié selon les branches d'activité, que le paiement d'un treizième salaire n'était pas réglé, que la loi neuchâteloise dont le projet jurassien s'est largement inspiré était contestée devant le Tribunal fédéral et que le salaire minimum proposé était inférieur à un salaire économique, lequel est seul à pouvoir être qualifié de décent. Le rapporteur de la minorité de la commission, le député PS Loïc Dobler, lui a rétorqué que, sur ces différents points, la majorité aurait pu faire des propositions concrètes d'amendements, ce qui n'a pas été le cas. D'autres députés de la majorité ont

également préconisé le refus d'entrer en matière, au motif notamment que le salaire minimum horaire de CHF 19.25 brut constituait un salaire économique et non plus un salaire social, de sorte que le projet de loi était contraire au droit fédéral, le Gouvernement ayant lui-même indiqué dans son message aux électeurs en vue de la votation du 3 mars 2013 que les salaires qu'un canton pourrait instituer seraient au maximum de CHF 2'500.- à CHF 3'000.- brut (cf. en particulier déclarations du député PLR Alain Schweingruber). Le même député a ajouté que la fixation d'un salaire minimum rendait illusoire les efforts des partenaires sociaux qui négocient des contrats-type de travail et des conventions collectives.

Au vote nominal, l'entrée en matière a été refusée par 33 voix émanant des députés PDC, PLR et UDC contre 26 des députés PS, PCSI, Verts et CS-POP, la présidente du Parlement (PDC) s'étant abstenue (extraits du Journal des débats de la séance du 27 avril 2016, publiés depuis lors in JDD no 6 du 27 avril 2016, p. 163ss).

- J. La décision du Parlement refusant en deuxième lecture l'entrée en matière sur le projet de loi sur le salaire minimum cantonal a été publiée au Journal officiel du 4 mai 2016 (JO, p. 306).
- K. Par mémoire posté le 14 mai 2016, Kevin Challet et Loïc Dobler ont recouru auprès de la Cour constitutionnelle contre la décision du Parlement jurassien du 27 avril 2016.

Les recourants retiennent les conclusions suivantes :

A titre principal

1. *Constater que le Parlement a commis un déni de justice formel en tardant de manière injustifiée à mettre en œuvre l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents" acceptée le 3 mars 2013 par le corps électoral jurassien ;*
2. *Enjoindre le Parlement à adopter dans un délai raisonnable fixé à dire de justice une loi mettant en œuvre l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents" acceptée le 3 mars 2013 par le corps électoral jurassien ;*

A titre subsidiaire

- 1a) *Constater que le Parlement a commis un déni de justice formel en tardant de manière injustifiée à mettre en œuvre l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents" acceptée le 3 mars 2013 par le corps électoral jurassien ;*
- 2a) *Inviter le Parlement à adopter dans un délai raisonnable une loi mettant en œuvre l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents" acceptée le 3 mars 2013 par le corps électoral jurassien ;*
- 3) *Le tout sous suite des frais et dépens.*

Les recourants relèvent en substance que la décision du Parlement refusant d'entrer en matière en seconde lecture sur le salaire minimum cantonal met un terme formel à la procédure législative en cours. Ce faisant, le Parlement a manqué à ses devoirs et a violé la Constitution. En refusant de se prononcer dans le cadre du mandat donné

par le peuple jurassien, à tout le moins en tardant à le faire, le législateur a commis un déni de justice formel. Les recourants n'excluent pas qu'une nouvelle procédure législative puisse être ouverte, mais comme le délai d'ordre de deux ans est déjà aujourd'hui largement dépassé, il est patent, selon eux, que la loi qui doit être mise en œuvre pour honorer la volonté du peuple jurassien ne pourra pas être adoptée dans un délai raisonnable.

L. Invité à se prononcer sur le recours, le Gouvernement a communiqué à l'autorité de céans, le 3 juin 2016, qu'il avait décidé de ne pas prendre position.

M. Le Parlement, représenté par son Bureau (art. 19 al. 7 LOP), a fourni son mémoire de réponse le 14 juin 2016. Ses conclusions sont les suivantes :

1. *Rejeter les conclusions nos 1 et 1a des recourants, partant constater que le Parlement n'a pas commis de déni de justice formel, dans la mesure où le recours est recevable.*
2. *Rejeter les conclusions nos 2 et 2a des recourants tendant à ce que la Cour constitutionnelle fixe au Parlement un délai raisonnable pour adopter une loi mettant en œuvre l'initiative populaire cantonale "Un Jura aux salaires décents", dans la mesure où le recours est recevable.*
3. *Sous suite des frais et dépens.*

Le Bureau admet que le délai d'ordre de deux ans imparti au Parlement par les articles 76 al. 4 CJU et 90e al. 1 LDP pour légiférer lorsque le peuple accepte une initiative conçue en termes généraux n'a pas été respecté. Toutefois, il nie que ce retard puisse être qualifié de déni de justice formel. Il estime qu'il n'y a eu aucun retard injustifié dans l'examen du projet de loi et que le Parlement n'a ni laissé passer les délais de façon abusive, ni fait preuve d'une lenteur injustifiée. Il relève à cet égard que le Gouvernement n'a adopté son message que le 3 février 2015, soit 23 mois après l'acceptation de l'initiative en vote populaire. Durant cette période, le Gouvernement a mis en place un groupe de travail, de multiples renseignements ont été donnés à la commission de l'économie sur les diverses variantes étudiées par ce groupe de travail et par l'administration et il y a eu une procédure de consultation publique. Au vu des difficultés juridiques que posait la réalisation de l'initiative depuis sa validation matérielle, le Bureau du Parlement considère que le dossier a été traité par le Gouvernement dans des délais semblables à ceux rencontrés dans une procédure législative ordinaire. Le Bureau se réfère également aux travaux de la commission parlementaire de l'économie qui a tenu plusieurs séances, ainsi qu'aux débats en première lecture le 9 septembre 2015 lors de laquelle le Parlement a refusé d'entrer en matière, pour conclure que le traitement du projet de loi a respecté le processus parlementaire et le calendrier habituel.

Par ailleurs, le Bureau explique que si le Parlement a refusé à deux reprises d'entrer en matière sur la loi sur le salaire minimum cantonal, ce n'est pas parce qu'il refuse son devoir de réaliser la volonté populaire, mais parce que le projet de loi qui lui était soumis n'a pas convenu, quant à son contenu, à la majorité des députés. L'objectif

de réaliser l'initiative est maintenu, le Bureau affirmant à cet égard que le Parlement a d'ailleurs chargé le Gouvernement de lui présenter un nouveau projet.

Le Bureau considère enfin que la juridiction constitutionnelle, lorsqu'elle admet un déni de législation, n'a pas la compétence de fixer au Parlement un délai dans lequel celui-ci serait tenu d'adopter une loi apte à concrétiser l'initiative, mais seulement d'inviter le législateur à adopter la législation demandée par le peuple.

En droit :

- 1.
- 1.1 Le recours est dirigé contre une décision refusant d'entrer en matière sur un projet de loi destiné à réaliser une initiative populaire acceptée par le corps électoral. La décision attaquée constitue ainsi un acte relatif aux initiatives populaires aux sens de l'article 108 al. 1 litt. c LDP, de sorte qu'elle peut être déférée à la Cour constitutionnelle (cf. arrêt CST 7/2015 du 9 février 2016 consid. 1 et réf. cit.).
- 1.2 Le recours a été introduit par deux citoyens qui, en leur qualité d'électeurs de la République et Canton du Jura, ont le droit de recourir (art. 108 al. 2 LDP). Etant donné que la qualité pour recourir dépend exclusivement de la titularité des droits politiques, elle n'est pas subordonnée à un intérêt personnel des recourants (MORITZ, La garantie des droits politiques dans le canton du Jura et dans ses communes (questions choisies), RJJ 2013, p. 51 et réf. cit.). De la sorte, les allégués des recourants concernant leur intérêt à ce qu'une loi sur le salaire minimum soit édictée est sans pertinence et n'ont dès lors pas à être vérifiés.
- 1.3 Le recours a par ailleurs été interjeté dans le délai de dix jours prévu à l'article 108 al. 3 LDP, lequel commence à courir, selon la jurisprudence constante de l'autorité de céans, le lendemain du jour où le Journal officiel publiant l'acte est porté à la connaissance du public (BROGLIN/WINKLER DOCOURT, Procédure administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, no 735 et arrêts cités, not. RJJ 2008, p. 38 consid. 1.2 ; MORITZ, op. cit., p. 72 et 73 et arrêts cités).
- 1.4 Le recours étant enfin sommairement mais suffisamment motivé (art. 127 Cpa), il satisfait ainsi à toutes les conditions de recevabilité.

Il convient dès lors d'entrer en matière, sous les réserves qui suivent concernant la nature et la formulation des conclusions du recours.

- 2.
- 2.1 Les conclusions du recours doivent être formulées de manière à ce que la Cour constitutionnelle puisse comprendre avec certitude ce que visent les recourants, au besoin en les interprétant à la lumière de la motivation de leur acte (CST 1/2015 du 19 mars 2015 consid. 2.1.2 et réf. cit., publié in RJJ 2015, p. 25ss) et aussi en tenant compte du cadre procédural dans lequel elles s'inscrivent (cf. en ce sens ADM 42/2013 du 27 septembre 2013 consid. 2.3 et réf. cit., résumé in RJJ 2013, p. 92).

- 2.1.1 Le recours en matière de droits politiques réglé aux articles 108ss LDP et 202 à 204 Cpa 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 la décision attaquée, 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). Au reste, lorsque la Cour constitutionnelle admet un recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle ne peut que renvoyer l'affaire à l'autorité de décision en lui donnant des instructions impératives (art. 125 al. 2 Cpa).

- 2.1.2 C'est à la lumière de ces règles et de ce que les recourants exposent que doivent être interprétées leurs conclusions 2 et 2a.

Cela étant, en contestant la décision de ne pas entrer en matière en deuxième lecture sur le projet de loi sur le salaire minimum cantonal, décision qu'ils assimilent à un déni de justice, et en demandant l'adoption d'une loi dans un délai raisonnable, les recourants concluent implicitement à l'annulation de la décision parlementaire du 27 avril 2016, partant à ce que le Parlement entre en matière.

Quant à l'intimé qui conclut au rejet du recours, en particulier au rejet des conclusions nos 2 et 2a tendant à ce que la Cour constitutionnelle fixe au Parlement un délai raisonnable pour adopter une loi mettant en œuvre l'initiative, force est d'admettre au vu de ce qui précède qu'il demande implicitement la confirmation de la décision attaquée.

- 2.2 Dans leur conclusion principale no 2, les recourants demandent à la Cour constitutionnelle de fixer un délai à dire de justice pour adopter une loi. Le Bureau est d'avis que la Cour constitutionnelle n'a pas la compétence d'ordonner au Parlement d'adopter une loi dans un délai déterminé.

Il est indéniable que la Cour constitutionnelle rencontrerait des difficultés dans la détermination précise d'un tel délai. Une décision sur ce point pourrait aussi constituer une ingérence discutable de l'autorité judiciaire dans la procédure parlementaire, quand bien même l'article 125 al. 2 Cpa autorise l'instance de recours à donner des instructions impératives à l'autorité de décision en cas de déni de justice. La question de la recevabilité de la conclusion principale no 2 des recourants sur ce point peut cependant rester indécise, ainsi qu'on le verra ci-après.

- 2.3 Les conclusions 1 et 1a des recourants tendent à l'obtention d'une décision en constatation.

De telles conclusions ne sont recevables qu'en présence d'un intérêt digne de protection qui ne peut être préservé autrement, notamment par une décision formatrice (cf. BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 212 ;

BROGLIN/WINKLER DOCOURT, op. cit., no 572 ; les deux avec références). Or, dans leurs conclusions 2 et 2a, les recourants requièrent implicitement une décision à la fois formatrice (l'annulation de la décision attaquée) et condamnatrice, ce qui rend sans intérêt leurs conclusions en constatation. Le contenu de ces dernières relève au demeurant de la motivation développée dans le mémoire de recours.

2.4 En résumé, la Cour mènera son examen sur la base des conclusions nos 2 et 2a des recourants telles que circonscrites ci-dessus.

3.

3.1 Dans le canton du Jura, une initiative populaire peut être présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 75 al. 1 CJU). Le Parlement décide si les dispositions qu'il adopte ou modifie à la suite d'une initiative conçue en termes généraux figurent dans la Constitution ou dans la loi (art. 76 al. 1 CJU).

3.2 Il découle de l'article 76 al. 2 CJU que lorsque le Parlement a accepté l'initiative générale en décidant d'y donner suite, mais qu'il n'y a pas satisfait par l'élaboration de dispositions constitutionnelles ou légales dans un délai de deux ans, la sanction de cette carence est identique à celle qui suit un refus initial, à savoir que l'initiative est présentée au vote populaire (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. II, 2002, n. 164ss ad art. 75/76, not. n. 167) ; le délai de deux ans prévu dans cette situation est dès lors impératif (Ibidem, n. 220).

Lorsque le peuple a accepté une initiative conçue en termes généraux qui lui a été obligatoirement présentée parce que le Parlement a décidé de ne pas y donner suite, c'est-à-dire l'a refusée, l'article 76 al. 4 CJU prévoit que le Parlement doit y satisfaire dans un délai de deux ans. Dans cette configuration, l'article 90e LDP, adopté le 24 mai 2006, précise que le Parlement doit légiférer dans les deux ans qui suivent le vote populaire (al. 1) ; il s'agit ici d'un délai d'ordre dont l'inobservation n'entraîne aucune conséquence prévue par la Constitution ou par la loi ; toutefois, la carence du législateur ne reste pas sans suite juridique, puisque les citoyens peuvent se plaindre devant la Cour constitutionnelle d'un retard injustifié dans le traitement d'une initiative acceptée par le peuple (MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, 2007, no 191).

3.3 Selon la jurisprudence, il résulte de la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst. féd.) que les autorités chargées de mettre en œuvre une initiative populaire conçue en termes généraux, dont le contenu n'est donc pas déjà précisément fixé, doivent élaborer et adopter une réglementation qui correspond aux propositions exprimées dans le texte de l'initiative (ATF 141 I 186 consid. 5.3 ; 139 I 2 consid. 5.6, résumé in RDAF 2014 I 237). Il s'ensuit que l'autorité compétente, généralement l'organe législatif, est tenue de rédiger le texte réclamé par les initiants. Cette obligation s'applique même en l'absence de règle explicite (GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} éd. 2004, no 598). Cet auteur relève que dans la plupart des cantons, un délai précis est fixé, variant entre un et trois ans, selon les cantons, parfois

prolongeable ; ailleurs, l'autorité législative dispose d'une période raisonnable d'environ trois ou quatre ans, mais pas davantage, compte tenu des circonstances. Si le Parlement n'accomplit pas son devoir à temps, il viole le droit populaire (Ibidem ; sur les délais de traitement des initiatives populaires et la jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet, cf. ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, thèse Zurich, 2016, p. 57ss).

Dans le canton du Jura, la règle est explicite (art. 76 al. 4 CJU et 90e al. 1 LDP). Le droit jurassien impose ainsi au Parlement une obligation de résultat : l'acceptation d'une initiative populaire par le peuple, de même que par le Parlement, conduit obligatoirement à l'adoption d'une norme constitutionnelle ou d'une loi que doit élaborer le Parlement lorsque l'initiative est conçue en termes généraux. L'initiative prévue à l'article 75 al. 1 CJU a donc un effet juridique absolument contraignant lorsqu'un des organes compétents a décidé d'y donner suite (MORITZ, La loi, op. cit., nos 186 et 187). Dès lors que le Parlement est tenu d'adopter un texte dans un délai déterminé, il existe un droit à la concrétisation d'une initiative non formulée qui a été acceptée. Le non-respect de ce délai d'ordre peut être sanctionné pour déni de justice formel, dans le cas où l'autorité le laisserait passer de façon abusive sans agir du tout ou en faisant preuve d'une lenteur injustifiée (GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, p. 373 et 374 no 1339 ; TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, p. 131 et arrêt cité ; MORITZ, Commentaire, op. cit., n. 222 ad art. 75/76 et arrêts cités). Le déni de justice est flagrant lorsque l'organe législatif renonce expressément à mettre en œuvre l'initiative.

4. En l'espèce, il n'est pas contesté que le délai de deux ans pour réaliser l'initiative populaire "Un Jura aux salaires décents" est largement dépassé, puisque le scrutin populaire à l'occasion duquel le corps électoral a accepté cette initiative a eu lieu le 3 mars 2013, soit, à ce jour, il y a plus de trois ans.
- 4.1 Au grief de déni de justice formel soulevé par les recourants, lesquels reprochent au Parlement d'avoir refusé l'entrée en matière, mettant ainsi fin à la procédure législative, et d'avoir de la sorte manqué à ses obligations constitutionnelles, le Bureau fait valoir qu'il n'y a eu aucun retard injustifié dans le traitement de l'initiative en cause. Au vu du déroulement de la procédure parlementaire (cf. sa prise de position du 14 juin 2016 résumée sous lettre L ci-dessus), il est d'avis qu'à aucun moment le législatif ou ses organes n'ont fait preuve d'une lenteur injustifiée ou qu'ils auraient laissé passer les délais de façon abusive sans agir.

Cette argumentation tombe à faux. La problématique d'un retard injustifié et, le cas échéant, la question d'un déni de justice pour ce motif ne se posent pas en l'espèce. C'est bien plutôt un refus de statuer qui doit être imputé au Parlement, dès lors que cet organe a pris une décision explicite par laquelle il a formellement refusé d'entrer en matière sur le projet de loi que le Gouvernement lui a présenté dans le but de mettre en œuvre l'initiative populaire.

En effet, le Parlement n'a pas décidé de surseoir au traitement de l'initiative acceptée par le peuple ni, contrairement à ce qu'affirme le Bureau, de retourner le dossier au Gouvernement à charge pour celui-ci de présenter un nouveau projet. A l'issue du vote nominal, la présidente du Parlement a constaté que les députés ont refusé l'entrée en matière et elle s'est bornée à déclarer que : "ce point est clos" (cf. JDD no 6 du 27 avril 2016, p. 172). Aucune décision ou autre disposition n'a été prise par le Parlement par la suite ; à tout le moins, le dossier n'en contient aucune trace. Même si on ne peut exclure que le Gouvernement reprenne le dossier de la réalisation de l'initiative, possibilité évoquée par certains députés lors des discussions en commission de l'économie et en séance plénière, il s'agit là d'une pure conjecture. On relèvera que le Gouvernement n'a manifesté aucune intention en ce sens ; il a d'ailleurs renoncé à prendre position sur le recours.

La position du Bureau manque au surplus de cohérence. Si, comme celui-ci l'affirme, le Parlement conserve l'objectif de réaliser l'initiative et qu'un projet que le Gouvernement lui présenterait dans le courant 2016 pourrait être adopté d'ici la fin mars 2017, on ne comprend pas pourquoi il n'a pas acquiescé à la conclusion subsidiaire 2a par laquelle les recourants demandent l'adoption d'une loi dans un délai raisonnable.

- 4.2 L'hypothèse d'une éventuelle reprise du dossier ne change de toute façon rien à la présente affaire. En effet, le refus de l'entrée en matière en seconde lecture sur un projet de loi met un terme définitif à la procédure législative, ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans l'affaire précédente (CST 7/15 du 9 février 2016 consid. 3.4 et réf. cit.). Lorsque, comme en l'espèce, le Parlement ne légifère pas volontairement alors qu'il est tenu de le faire en vertu du mandat impératif que lui a donné le corps électoral, et que le délai pour mettre en œuvre ce mandat est largement dépassé, on se trouve en présence d'un déni de justice formel pour refus de statuer.

Quoi qu'en dise le Bureau, le Parlement n'avait pas le choix d'entrer en matière ou non sur le projet de loi visant à réaliser l'initiative populaire acceptée par le souverain : après l'échéance du délai de deux ans pour ce faire, le Parlement, étant dans l'obligation de légiférer, ne peut plus refuser d'entrer en matière, même s'il estime, ainsi que le soutient le Bureau, que le contenu du projet qui lui est soumis ne lui convient pas. Si tel est le cas, les députés ont la possibilité d'amender le projet qui leur est proposé. Des modifications du texte de la proposition principale émanant du Gouvernement peuvent être étudiées et élaborées en commission, ce qui a d'ailleurs été fait en l'espèce ; la commission de l'économie a, en effet, soumis au plenum des propositions de majorité et de minorité amendant le texte gouvernemental en vue tant de la première que de la seconde lectures. L'article 17 al. 5 du règlement du Parlement prévoit de surcroît expressément que le texte de la proposition émanant du Gouvernement ou de la commission peut être amendé lors de la discussion de détail en séance plénière.

- 4.3 Il convient de rappeler que la responsabilité de réaliser une initiative populaire qui a été acceptée incombe au Parlement, puisque c'est à cette autorité de mettre en œuvre l'initiative en édictant les normes souhaitées par les initiants, comme cela découle de l'article 76 CJU, en particulier de l'alinéa 4 (cf. l'arrêt du Tribunal fédéral 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 2.2, publié in RJJ 2006, p. 333, 337). Cela étant, les députés ne peuvent pas simplement s'en remettre au Gouvernement en refusant sans le modifier le projet qui leur est présenté dans l'idée qu'un nouveau projet sera peut-être préparé par l'exécutif, alors qu'il leur suffisait, conformément à leur devoir d'édicter des normes de droit dans le délai prescrit, d'amender le projet initial. Quand bien même le délai de deux ans prévu à l'article 76 al. 4 CJU pour satisfaire à l'initiative est un délai d'ordre, celui-ci doit être respecté. Lorsqu'il est déjà – largement – dépassé au moment où le Parlement est saisi en séance plénière d'un projet de loi destiné à concrétiser une initiative populaire, les députés ne peuvent plus décider de renoncer à légiférer par un refus d'entrée en matière, alors qu'il leur était loisible de modifier le projet gouvernemental et d'adopter la loi de mise en œuvre de l'initiative, sous peine de commettre un déni de justice formel.

L'obligation faite au Parlement de légiférer suite à l'acceptation d'une initiative populaire touche au fondement de la démocratie semi-directe. Elle codifie la suprématie du peuple constituant sur ses représentants. Lorsqu'il refuse de mettre en œuvre ce que le peuple lui a demandé de faire avec un mandat impératif, le Parlement méconnaît gravement ses obligations constitutionnelles. Tel est le cas lorsque la renonciation à légiférer est définitive, mais aussi dans l'hypothèse – dont la vraisemblance n'est pas rapportée en l'espèce – d'une renonciation provisoire intervenant hors délais.

- 4.4 On relèvera enfin qu'au niveau fédéral, la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10) prévoit expressément, à son article 74 al. 3, que l'entrée en matière est acquise de plein droit pour les initiatives populaires (notamment). L'entrée en matière est donc obligatoire. Cette obligation découle au demeurant de la Constitution, puisque l'Assemblée fédérale ne peut renoncer à accomplir une tâche constitutionnelle, en l'occurrence celle d'élaborer le projet demandé par l'initiative (art. 139 al. 4 Cst.) (cf. THELER, in Komm. Zum ParlG., art. 74 n° 6 et 15).

On peut dès lors se demander si le Parlement jurassien a le choix de décider d'entrer en matière ou non sur un projet de loi destiné à réaliser une initiative populaire qui a été acceptée, autrement dit si un débat d'entrer en matière conclu par un vote a sa place dans la phase de réalisation d'une initiative populaire. En effet, l'objet même de l'initiative populaire ne peut plus être soumis à un débat de principe au sein du Parlement, puisque la question a été tranchée préalablement soit par le Parlement lui-même, soit par le peuple. Le Parlement étant tenu constitutionnellement de mettre en œuvre l'initiative, en particulier de légiférer, l'entrée en matière paraît ainsi obligatoire.

Compte tenu des développements qui précèdent et de ce qui suit, il n'y a pas lieu d'approfondir cette question.

5. Pour justifier le refus d'entrer en matière, le Bureau du Parlement renvoie aux discussions qui ont eu lieu au sein de la commission de l'économie ainsi qu'aux débats en séance plénière qui témoignent que le contenu du projet de loi sur le salaire minimum cantonal n'a pas convenu à la majorité des députés.

- 5.1 Il ressort de ces discussions et débats parlementaires, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus (lettre I), que les motifs ayant conduit la majorité du Parlement à refuser l'entrée en matière sont globalement de deux ordres, à savoir, d'une part, que le projet de loi présenté par le Gouvernement ne correspondait pas au contenu de l'initiative et, d'autre part, qu'il était contraire au droit fédéral dès lors que le montant brut du salaire minimum horaire par CHF 19.25 constitue un salaire économique et non plus un salaire social. Cette double motivation, émanant d'élus opposés à l'instauration d'un salaire minimum, est contradictoire et, en tant qu'elle fait reproche au projet de loi de ne pas satisfaire aux vœux des initiants, quelque peu insolite, alors que les promoteurs de l'initiative se sont de leur côté ralliés au projet du Gouvernement.

Dans la mesure où le Bureau du Parlement semble motiver le refus d'entrer en matière sur la base des considérations émises par la majorité parlementaire, il convient de relever ce qui suit.

- 5.2 Dans le cadre de la présente procédure, la Cour constitutionnelle est liée par l'objet de la décision attaquée, en l'occurrence le refus du Parlement d'entrer en matière sur le projet de loi du Gouvernement, et par les conclusions du recours telles que circonscrites ci-dessus. Elle n'a pas à se prononcer sur le contenu dudit projet ni dès lors sur le bien-fondé des motifs invoqués pour le rejeter.

En effet, savoir si le projet de loi satisfait aux exigences de l'initiative, compte tenu notamment de l'instauration d'un salaire minimum unique et non différencié par branches économiques et des exceptions l'excluant pour certaines entreprises, ou si le montant du salaire minimum arrêté dans le projet de loi répond aux attentes des électeurs ayant approuvé l'initiative, relève de l'examen de la conformité de l'activité législative au texte d'une initiative conçue en termes généraux, ce que la Cour constitutionnelle ne peut pas faire à ce stade. Ce n'est que lorsque la loi sur le salaire minimum cantonal sera définitivement adoptée par le Parlement, avec les modifications que les députés auront éventuellement apportées au projet qui leur est soumis, que la Cour constitutionnelle pourrait, notamment sur recours des initiants, dire si elle satisfait à l'initiative, étant rappelé que celle-ci a été validée dans les limites fixées lors des délibérations du Parlement et dans les divers messages du Gouvernement, en particulier dans celui particulièrement explicite adressé aux électeurs en vue de la votation du 3 mars 2013 (cf. lettre E ci-dessus).

- 5.3 La Cour constitutionnelle ne peut pas non plus se prononcer dans le cadre de la présente procédure sur la constitutionnalité de la loi telle que proposée par le

Gouvernement. En effet, cette loi n'est pas adoptée, de sorte qu'un contrôle de sa conformité au droit supérieur serait prématuré. Par ailleurs, la controverse sur la conformité au droit fédéral d'un salaire minimum cantonal a été en grande partie liquidée par la décision du Parlement du 20 octobre 2010 validant au fond l'initiative populaire "Un Jura aux salaires décents". Cette décision n'ayant pas été attaquée auprès de l'autorité de céans, elle bénéficie d'une autorité (relative) de chose décidée. Elle lie en tous les cas le Parlement qui ne saurait se déjuger en remettant en cause la validité matérielle du salaire minimum cantonal quant à son principe, ce d'autant plus que les citoyens jurassiens se sont prononcés formellement sur la base des explications claires figurant dans le message du Gouvernement à ce sujet.

Sous l'angle de la conformité d'un salaire minimum cantonal au droit fédéral, c'est en particulier la question de son montant qui pourrait s'avérer problématique. Mais il appartient au Parlement de résoudre cette question en premier lieu en arrêtant obligatoirement ce montant dans la loi de mise en œuvre de l'initiative, avant que celle-ci ne soit éventuellement portée devant l'autorité de céans.

Le Parlement ne saurait enfin attendre un jugement du Tribunal fédéral dans l'affaire neuchâteloise avant de se prononcer sur le montant du salaire minimum jurassien. A cet égard, il faut rappeler que la proposition de la commission de l'économie de suspendre le traitement de l'initiative dans cette attente a été infirmée par le Bureau (cf. lettre H ci-dessus). Aucune motion d'ordre, seule voie possible pour proposer une suspension des débats en séance plénière (art. 23 du règlement du Parlement) n'a été votée. On relèvera pour le surplus que le ministre de l'économie a déclaré en séance plénière que la loi neuchâteloise était attaquée au Tribunal fédéral en raison notamment de sa contrariété à la législation fédérale sur l'extension des conventions collectives de travail, alors que les branches conventionnées prévoyant un salaire minimum ne sont pas visées par le projet de loi du Gouvernement (cf. déclarations du ministre Jacques Gerber, JDD no 6 du 27 avril 2016, p. 172).

6. En conclusion, en refusant l'entrée en matière sur le projet de loi sur le salaire minimum cantonal alors que le délai de deux ans pour mettre en œuvre l'initiative populaire "Un Jura aux salaires décents" était déjà dépassé, le Parlement a commis un déni de justice formel pour refus de statuer. En conséquence, le recours doit être admis dans la mesure de ses conclusions recevables et la décision du 27 avril 2016 annulée. L'affaire est renvoyée au Parlement, qui devra entrer en matière sur le projet de loi, c'est-à-dire passer directement à la discussion de détail (art. 17 du règlement du Parlement), et adopter une loi sur le salaire minimum. Compte tenu du temps déjà écoulé depuis le vote populaire, la loi devra être adoptée dans un délai aussi bref que possible. Cette instruction, rendue en application de l'article 125 al. 2 Cpa, suffit à donner satisfaction aux recourants, sans qu'il soit encore nécessaire de fixer un délai précis.
7. Les frais de la procédure sont laissés à la charge de l'Etat (art. 219 al. 1 Cpa). Des dépens ne sont pas alloués aux recourants obtenant gain de cause pour l'essentiel,

dès lors qu'ils ne font pas valoir des frais de représentation ni d'autres frais (art. 224 Cpa).

**PAR CES MOTIFS
LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

admet

le recours en tant qu'il est recevable ; partant

annule

la décision du Parlement jurassien du 27 avril 2016 refusant l'entrée en matière en deuxième lecture sur le projet de loi sur le salaire minimum cantonal ;

renvoie

l'affaire au Parlement pour entrer en matière sur le projet de loi et adopter une loi sur le salaire minimum cantonal, conformément au considérant 6 ci-dessus ;

laisse

les frais de la procédure à la charge de l'Etat, l'avance des recourants leur étant restituée ;

dit

qu'il n'est pas alloué de dépens ;

informe

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

ordonne

la notification du présent arrêt :

- au recourant, Kevin Challet, Rue du Chapelat 14, 2855 Glovelier ;
- au recourant, Loïc Dobler, Rue des Tourterelles 24, 2800 Delémont ;
- au Parlement jurassien, par son Bureau, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 31 août 2016 / JM / avg

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le président :

La greffière :

Jean Moritz

Nathalie Brahier

Copie pour information au Gouvernement, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*