

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur la prolongation d'un an des délais de traitement pour les initiatives populaires cantonales "Pour le droit de vivre dignement de son travail - pour un salaire minimum cantonal" (initiatives constitutionnelle et législative) en vue de leur opposer un contre-projet

1. RAPPEL CONCERNANT LES INITIATIVES « POUR LE DROIT DE VIVRE DIGNEMENT DE SON TRAVAIL – POUR UN SALAIRE MINIMUM CANTONAL »

Le 16 janvier 2023, un comité d'initiative – composé d'Unia Vaud, de SolidaritéS Vaud, de l'Union syndicale vaudoise, du Parti socialiste vaudois, de Syndicom, du POP Vaud, du SSP Vaud, de Décroissance alternatives, du Syndicat suisse romand du spectacle, de Solidarité&Ecologie, de Syna, des Vert·e·s vaudois, de la Jeunesse socialiste vaudoise et des Jeunes vert·e·x·s Vaud – a déposé deux projets de listes de signatures concernant deux initiatives distinctes. Intitulées « Pour le droit de vivre dignement de son travail – pour un salaire minimum cantonal », l'une tend à la modification partielle de la Constitution cantonale (initiative constitutionnelle) et l'autre à l'adoption d'une loi (initiative législative).

Les deux initiatives ont pour objet l'institution d'un salaire minimum :

- L'initiative constitutionnelle vise l'introduction d'un alinéa 2 à l'article 60 de la Constitution vaudoise dont la teneur serait la suivante : « *Chaque travailleur a droit à un salaire qui lui assure un niveau de vie décent. Pour ce faire, l'Etat institue un salaire minimum applicable en principe à tous les secteurs économiques* ».
- L'initiative législative comporte un projet de loi de 8 articles :
 - Le premier article décrit le but de la loi, à savoir « *instituer un salaire minimum afin de combattre la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de contribuer ainsi au respect de la dignité humaine* ».
 - L'article 2 exclut du champ d'application du salaire minimum les contrats d'apprentissage, les contrats de stage de formation ou de réinsertion ainsi que les contrats avec des jeunes de moins de 18 ans.
 - L'article 3 fixe le montant du salaire minimum à CHF 23.- par heure (est visé le salaire déterminant au sens de l'AVS), prévoit une indexation à l'IPC et permet une dérogation au montant de CHF 23.- dans le domaine des entreprises agricoles.
 - L'article 4 prévoit le principe de la primauté du salaire minimum sur les contrats individuels de travail, les conventions collectives de travail (CCT) et les contrats-types de travail (CTT).
 - L'article 8 règle l'entrée en vigueur de la loi et précise qu'elle est subordonnée à l'acceptation par le peuple de l'initiative constitutionnelle.
 - Les autres dispositions ont trait à la mise en œuvre du salaire minimum (article 5 : contrôle de l'application ; article 6 : rapport annuel relatif à l'application ; article 7 : disposition pénale).

En date du 5 avril 2023, le Conseil d'Etat a validé les deux initiatives, les considérant en particulier conformes au droit supérieur. Les initiatives pour un salaire minimum ont abouti le 31 octobre 2023 :

- s'agissant de l'initiative constitutionnelle : avec 16'645 signatures valables, soit 4'645 paraphes de plus que le minimum requis ;
- concernant l'initiative législative : avec 16'136 signatures valables, soit 4'136 paraphes de plus que le minimum requis.

2. PROCEDURE

2.1 Délai de traitement des initiatives

Ces deux initiatives doivent désormais être soumises au vote populaire (la législative pour autant qu'elle ne soit pas acceptée telle quelle par le Grand Conseil) dans les deux ans qui suivent leur dépôt, soit jusqu'au 31 octobre 2025 (art. 82 al. 1 de la Constitution – Cst-VD). Ce délai concernant chacune d'elles peut être prolongé d'un an par le Grand Conseil au moyen d'un décret si celui-ci entend lui opposer un contre-projet (art. 82 al. 2 Cst-VD).

Il appartient au préalable au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil sa position en la matière, en particulier sur le fait d'opposer ou non un contre-projet à chacune des initiatives. Pour ce faire, il dispose d'un délai échéant dans tous les cas au 31 janvier 2025 pour faire parvenir – pour chacune des initiatives – au Grand Conseil :

- son préavis s'il ne compte pas proposer de contre-projet (art. 123 al. 2, 1^{ère} phrase de la loi sur l'exercice des droits politiques – LEDP) ou
- un exposé des motifs et projet de décret (EMPD) demandant un délai supplémentaire s'il souhaite proposer un contre-projet. Dans ce cas et pour autant que le Grand Conseil suive la voie du contre-projet, le délai pour présenter au Grand Conseil le préavis du Conseil d'Etat accompagné du contre-projet est prolongé d'un an et échoit en conséquence au 31 janvier 2026, étant précisé que ce délai peut être prolongé de six mois supplémentaires en cas de justes motifs (art. 123 al. 2, 2^{ème} phrase, et al. 3 LEDP). Le vote populaire sur l'initiative accompagnée d'un contre-projet devrait avoir lieu au plus tard le 31 octobre 2026.

2.2 Proposition de vote joint

Bien que la thématique du salaire minimum fasse l'objet de deux initiatives populaires cantonales, et qu'il soit possible de n'opposer un contre-projet qu'à l'une d'elles seulement, il semble, en l'espèce, préférable de ne pas dissocier les deux objets. En effet, les deux initiatives en question présentent un fort lien de connexité, tout d'abord au niveau matériel, mais ensuite également parce que l'entrée en vigueur de l'initiative législative est subordonnée à l'adoption de l'initiative constitutionnelle. En effet, l'article 8 alinéa 2 du projet de loi faisant l'objet de l'initiative législative prévoit expressément que « *l'entrée en vigueur de la [présente] loi est subordonnée à l'acceptation par le peuple de l'initiative constitutionnelle « pour le droit à vivre dignement de son travail : un salaire minimum cantonal » portant sur la révision de l'art. 60 de la Constitution du Canton de Vaud ».*

Si ces deux objets devaient être appréhendés séparément, leur compréhension – notamment pour les votants – et leur traitement en deviendraient plus complexes. Un vote joint est dès lors le plus indiqué et a pour avantage de rendre la matière plus accessible et cohérente. C'est la raison pour laquelle les développements qui suivent concernent à la fois l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative.

3. CONTEXTE

3.1 Historique vaudois et fédéral

Au niveau cantonal :

- **Initiative parlementaire Jean-Michel Dolivo et consorts** : Le 26 juin 2007, une initiative parlementaire demandant la modification de la Constitution vaudoise (Cst-VD) du 14 avril 2003 a été déposée, afin d'y inscrire un droit à un salaire minimum. Après rapport de commission, le Grand Conseil a refusé – dans sa séance du 22 janvier 2008 – la prise en considération de l'initiative. La question de la constitutionnalité était au cœur du débat.
- **Initiative populaire « Pour le droit à un salaire minimum »** : Suite à la décision du Grand Conseil sur l'initiative parlementaire précitée, une initiative populaire ayant le même contenu a été lancée le 4 avril 2008 par les organisations ATTAC Vaud, Comédia, le syndicat des médias, région Suisse-romande, POP & Gauche en mouvement, SolidaritéS Vaud/A Gauche Toute ! et SUD. Dans le délai échéant le 4 août 2008, le comité d'initiative a recueilli 14'732 signatures valables. Le Département de l'intérieur a donc constaté son aboutissement et l'a rendu public dans la Feuille des Avis Officiels du Canton de Vaud du 12 septembre 2008. Par décret du 17 novembre 2009, le Grand Conseil a tranché la question de la validité de l'initiative en la déclarant invalide. Le 16 décembre 2009, un recours contre ce décret a été déposé auprès de la Cour constitutionnelle, laquelle a reconnu le 19 mai 2010 la validité de l'initiative. Cette dernière a finalement été rejetée par le peuple en date du 15 mai 2011 par 51,11%.
- **Motion Hadrien Buclin et consorts « Pour un salaire minimum de 23 francs par heure dans le canton de Vaud »** : Le 3 novembre 2020, une motion demandant la modification de la loi cantonale sur l'emploi a été déposée, afin d'y introduire des articles relatifs à un salaire minimum à CHF 23.- par heure. Après rapport de commission, le Grand Conseil a refusé la prise en considération de l'initiative le 15 mars 2022.

Au niveau fédéral :

- **Initiative populaire fédérale « Pour la protection des salaires équitables »** : Le 23 janvier 2012, l'Union syndicale suisse (USS) a déposé une initiative populaire fédérale demandant l'introduction dans la Constitution fédérale d'un nouvel article 110a intitulé « Protection des salaires », instituant un salaire minimum légal (CHF 22.- par heure) par la Confédération. Cette initiative a été rejetée par le peuple et l'ensemble des cantons le 18 mai 2014.
- **Arrêt du Tribunal fédéral du 21 juillet 2017 (ATF 143 I 403)** : Suite à des recours en matière de droit public déposés contre la modification de la loi cantonale sur l'emploi et l'assurance chômage neuchâteloise, concrétisant l'instauration d'un salaire minimum après acceptation en votation populaire de la modification de la Constitution cantonale, le Tribunal fédéral a jugé dite loi cantonale conforme à la Constitution fédérale et a ainsi rejeté les recours. Il a en particulier estimé que la loi neuchâteloise avait pour but principal de lutter contre la pauvreté, qu'elle poursuivait donc un objectif essentiellement de politique sociale et qu'elle ne violait dès lors pas le principe de la primauté du droit fédéral. Il a également reconnu que dite loi cantonale ne violait pas non plus les principes de la liberté économique et de la liberté syndicale. Depuis cet arrêt, le Tribunal fédéral a expressément confirmé la teneur de sa décision, dans le cadre d'un autre arrêt concernant cette fois-ci le salaire minimum tessinois (2C_302/2020 et 2C_306/2020).
- **Motion Baumann « Conventions collectives de travail. Renforcer le partenariat social »** : Le 27 septembre 2018, une motion chargeant le Conseil fédéral de modifier la loi fédérale relative aux extensions des conventions collectives de travail (LECCT) a été déposée au Conseil des Etats, afin d'y prévoir que les conventions collectives de travail (CCT) étendues priment sur l'ensemble des dispositions de droit public cantonal contraires. Contre l'avis de sa Commission de l'économie et des redevances, le Conseil des Etats a rejeté dite motion le 19 décembre 2019.
- **Motion Ettlín « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables »** : Le 18 décembre 2020, une nouvelle motion chargeant le Conseil fédéral de modifier la LECCT a été déposée au Conseil des Etats, afin d'y prévoir que les CCT étendues au niveau cantonal ou national l'emportent sur le droit cantonal. Contre l'avis de sa Commission de l'économie et des redevances, le Conseil des Etats a adopté la motion le 14 juin 2022. Le Conseil national en a fait de même en date du 14 décembre 2022, suivant la proposition majoritaire de sa

Commission de l'économie et des redevances. En raison de l'adoption de dite motion par les deux Chambres et en dépit de son opposition, le Conseil fédéral a été chargé d'élaborer en conséquence un projet de modification de la LECCT et a ainsi mis en consultation son projet du 24 janvier au 1^{er} mai 2024. Les résultats de la consultation mettent en relief deux camps opposés : l'un en faveur du projet, représenté par les milieux patronaux, et l'autre en défaveur du projet, porté par les partis politiques de gauche, les syndicats et la quasi-totalité des cantons (à l'exception d'un seul).

3.2 Etat de situation dans les autres cantons

Plusieurs cantons et villes disposent déjà d'un salaire minimum dont le montant est le suivant en 2024 :

- **Genève** : CHF 24.32 par heure en 2024 / CHF 24.48 dès le 1^{er} janvier 2025.
- **Neuchâtel** : CHF 21.09 par heure en 2024.
- **Jura** : CHF 21.40 par heure en 2024.
- **Tessin** : salaire minimum différencié par branches entre CHF 19.50 et 20.- par heure en 2024.
- **Bâle-Ville** : CHF 21.70 par heure en 2024 / CHF 22.- dès le 1^{er} janvier 2025.
- **Ville de Zürich** : CHF 23.90 par heure – mise en œuvre retardée en raison de recours.
- **Ville de Winterthur** : CHF 23 par heure – mise en œuvre retardée en raison de recours.

Dans d'autres cantons, des initiatives en faveur d'un salaire minimum ont été déposées :

- **Fribourg** : Une initiative populaire pour un salaire minimum a été déposée à la Chancellerie du canton de Fribourg le 30 novembre 2023 selon un communiqué de l'Etat de Fribourg. L'initiative prévoit un salaire à CHF 23.- par heure. Il s'agit d'une initiative visant à modifier la loi sur l'emploi et le marché du travail et non d'une initiative constitutionnelle.
- **Valais** : Une initiative populaire pour un salaire minimum a également été lancée en Valais. Le nombre de signatures nécessaires au dépôt a été atteint et l'initiative a été déposée le 12 janvier 2024. L'initiative prévoit un salaire de CHF 22.- de l'heure. A la différence de l'initiative vaudoise, l'initiative ne prévoit pas le texte lui-même mais l'élaboration d'une loi comprenant certains principes.
- **Bâle-Campagne** : Une initiative populaire pour un salaire minimum a aussi abouti le 4 juillet 2023 dans le canton de Bâle-Campagne, prévoyant une loi cantonale instituant un salaire de CHF 22.- par heure. Le Parlement a rejeté le 17 octobre 2024 le projet de loi ainsi que l'idée d'un contre-projet et il appartiendra au peuple de se prononcer sur cet objet, vraisemblablement dans le courant de l'année 2025.
- **Soleure** : Une initiative populaire prévoyant l'élaboration d'une loi pour un salaire minimum cantonal a également abouti en mars 2024 dans le canton de Soleure. Comme à Bâle-Campagne, le Parlement l'a rejetée en date du 5 novembre 2024. Il appartiendra ici aussi au peuple de trancher.
- **Ville de Lucerne** : Une initiative demandant un salaire minimum de CHF 22.- par heure a été déposée en mars 2023. Le Parlement l'a accepté mais un référendum a été lancé par les partis de droite. Le nombre de signatures nécessaire n'a finalement pas pu être récolté. L'initiative sera donc prochainement mise en œuvre.
- **Villes de Berne et de Bienne** : Le 1^{er} mai 2024, deux initiatives ont été simultanément lancées à Berne et à Bienne, prévoyant un salaire minimum de CHF 23.80 par heure. Elles ont également abouti et ont été déposées dans le courant du 2^{ème} semestre de 2024.
- **Ville de Schaffhouse** : Une initiative prévoyant un salaire minimum de CHF 23.50 par heure a également été déposée à Schaffhouse en automne 2024.

Il est enfin précisé qu'une initiative avait également été lancée dans la **Ville de Kloten**, prévoyant un salaire minimum de CHF 23.- par heure, mais la population l'a rejetée en novembre 2021.

4. CONSEQUENCES DES INITIATIVES POUR LE MARCHE DU TRAVAIL

S'agissant du contenu de dites initiatives et en se basant sur la pratique d'autres cantons ayant déjà institué un salaire minimum, leur potentielle mise en œuvre s'avère pour le moins délicate notamment pour les raisons qui suivent.

Le principal risque réside dans le fait que, prises ensemble, les deux initiatives posent le principe d'un salaire minimum applicable à l'ensemble des branches économiques. L'initiative législative prévoit expressément la primauté du salaire minimum sur les CCT et les CTT. Quant au texte constitutionnel, s'il laisse ouverte la possibilité de prévoir des exceptions, ce que les initiants ont concrétisé dans leur initiative législative, leur portée doit rester limitée à des exceptions plus ponctuelles et/ou spécifiques.

Or, si un salaire minimum devait être introduit et primer dans tous les cas, il ferait peser un risque sur l'emploi dans certaines branches d'activités ou régions du Canton, dans lesquelles les marges bénéficiaires sont déjà très réduites et la concurrence vive. Cela impacterait fortement le partenariat social, qui constitue un des piliers de l'organisation du monde du travail, dès lors que le salaire minimum prendrait le pas sur celui prévu par les CCT et ceci a priori dans tous les secteurs économiques. On assisterait alors à un transfert vers l'Etat de la fixation du plancher salarial et des contrôles y relatifs. Cela aurait ainsi pour conséquence un accroissement du rôle de l'Etat par rapport à la situation qui prévaut actuellement. Les partenaires sociaux disposeraient d'un champ de négociation restreint portant uniquement sur les salaires supérieurs au salaire minimum.

En outre, il n'est pas exclu que, afin de compenser l'instauration d'un salaire minimum plus élevé que celui en usage, une série d'avantages sociaux dont bénéficient actuellement certains travailleurs soient supprimés. Certaines CCT pourraient également être renégociées, voire dénoncées, car les autres avantages sociaux qui y sont prévus ne seraient plus supportables financièrement pour nombre d'entreprises qui y sont soumises.

De surcroît, dans certains secteurs particuliers, dans lesquels il existe des CCT étendues prévoyant un salaire minimum inférieur au salaire minimum cantonal instauré par les initiatives, les entreprises pourraient être amenées à licencier du personnel, voire mettre leur survie en péril si elles devaient respecter ce salaire minimum.

5. OPPORTUNITE DE PRESENTER DEUX CONTRE-PROJETS AUX INITIATIVES « *POUR LE DROIT DE VIVRE DIGNEMENT DE SON TRAVAIL – POUR UN SALAIRE MINIMUM CANTONAL* »

Au vu des éléments qui précèdent, il paraît opportun de proposer une alternative équilibrée aux initiatives.

6. AU VU DES ELEMENTS QUI PRECEDENT, IL PARAIT OPPORTUN DE PROPOSER UNE ALTERNATIVE EQUILIBREE AUX INITIATIVES.CONSEQUENCES

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Projet de décret prolongeant d'un an le délai de traitement des initiatives populaires (constitutionnelle et législative) « Pour le droit de vivre dignement de son travail – pour un salaire minimum cantonal » en vue de leur opposer des contre-projets.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

6.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Néant.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret prolongeant d'un an le délai de traitement des deux initiatives populaires cantonales (constitutionnelle et législative) « Pour le droit de vivre dignement de son travail – pour un salaire minimum cantonal » en vue de leur opposer des contre-projets.

PROJET DE DÉCRET

prolongeant d'un an le délai de traitement des initiatives populaires cantonales "Pour le droit de vivre dignement de son travail - pour un salaire minimum cantonal"

du 15 janvier 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 82, alinéa 2 de la Constitution cantonale,

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le délai pour soumettre au vote l'initiative constitutionnelle "Pour le droit de vivre dignement de son travail - pour un salaire minimum cantonal" est prolongé d'un an en vue de lui opposer un contre-projet.

² Le délai pour soumettre au vote l'initiative législative "Pour le droit de vivre dignement de son travail - pour un salaire minimum cantonal" est prolongé d'un an en vue de lui opposer un contre-projet.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.