canton de vaud

LIBERTÉ ET PATRIE

AOÛT 2009 **RC-196**
(maj.)

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Exposé des motifs et projet de décret constatant la nullité de l'initiative "Pour le droit à un salaire minimum"

Membres présents : Mmes Anne Baehler Bech, Christine Chevalley, Aliette Rey-Marion, Marianne Savary, MM. Jérôme Christen, Jean-Michel Dolivo, Claude-Eric Dufour, Grégoire Junod, Denis-Olivier Maillefer, Rémy Pache, Nicolas Rochat et Jean-Marc Sordet. Absent : M. Pierre Volet.

Représentants du Département de l'économie : MM. Jean-Claude Mermoud, conseiller d'Etat, Roger Piccand, chef du Service de l'emploi et François Czech, adjoint au Service de l'emploi. Ce dernier s'est chargé avec compétence et célérité des notes de séance.

Comme le libellé du décret le laisse apparaître, il s'agissait pour notre commission de préaviser sur la nullité/validité de ladite initiative. Cette étape assez clairement circonscrite aurait pu tout de même engendrer de longs débats, ce qui ne fut pas le cas, les positions des uns et des autres étant d'emblée assez tranchées. Ce rapport présente le point de vue de la majorité de la commission, qui se prononce en faveur de la validité de l'initiative en question. Un rapport de minorité se chargera de présenter les arguments en faveur de la nullité.

Rappelons ici pour la bonne forme le texte de l'initiative prévoyant l'adjonction d'un nouvel alinéa à l'article 58 Cst-VD : "Il institue un salaire minimum cantonal, dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte des différences régionales, des secteurs économiques ainsi que des salaires fixés dans les conventions collectives, afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes".

La discussion en commission s'est limitée d'une part à quelques précisions du conseiller d'Etat sur une approche en deux temps, le premier, qui nous occupe aujourd'hui, relatif à la validité de l'initiative, le second, qui portera ultérieurement sur un préavis du Conseil d'Etat, sur le fond. D'autre part, un membre de la commission expose des éléments relatifs à la situation genevoise et indique que le rejet de la recevabilité par le Grand Conseil genevois d'une initiative relative au salaire minimum va faire l'objet d'un recours. Un autre commissaire relève qu'habituellement les avis de droit du SJL sont mieux considérés par le gouvernement et s'étonne que celui-ci ait jugé utile de solliciter un autre avis de droit externe…

Notre majorité est consciente des difficultés qui attendent cette proposition d'instauration d'un salaire minimum au niveau vaudois. Elle s'est penchée attentivement sur les deux avis de droit émanant respectivement du SJL et du professeur Mahon. Celui du SJL est très synthétique et met en avant le précédent jurassien tandis que celui du professeur Mahon, plus documenté, s'attache à mettre en

perspective les compétences résiduelles laissées aux cantons dans ce domaine. A toutes fins utiles, nous joignons l'avis de droit du SJL au présent rapport. Votre commission s'est intéressée également aux démarches entreprises dans d'autres cantons, observant au passage que le canton du Jura a obtenu en son temps la garantie fédérale pour sa constitution comprenant un article 19 alinéa 3 : "Chaque travailleur a droit au salaire qui lui assure un niveau de vie décent".

D'autres cantons ont lancé ou sont sur le point de lancer des initiatives allant dans le même sens, de même qu'une initiative au niveau fédéral est envisagée par les milieux syndicaux.

L'essentiel de la problématique juridique porte sur la force dérogatoire du droit fédéral, comprendre la primauté du droit fédéral, et sur l'exécutabilité, à savoir l'application concrète en cas d'acceptation par le peuple. Rappelons au passage que c'est l'interprétation la plus favorable aux initiants, selon l'adage *in dubio pro populo* (le doute profite au peuple signataire de l'initiative) qui doit être retenue pour statuer sur la validité. On remarque par ailleurs que les autres points qui auraient pu causer des difficultés, soit la question de l'unité de rang, de forme et de matière, ne font pas problème.

Nous sommes aussi en plein débat sur le fédéralisme et le partage des compétences. Comme pour d'autres sujets de société tels que l'interdiction de la fumée ou la police des chiens, les cantons ouvrent la voie et, suivant les thèmes, ceux-ci seront repris au niveau fédéral. On peut disserter à perte de vue sur les avantages et inconvénients de cette situation, mais il arrive un moment où les politiques doivent reprendre la main sur les juristes, tout en sachant que cette initiative n'échappera certainement pas à un passage devant la Cour constitutionnelle.

Sur le fond maintenant, car on ne peut se limiter à une réflexion désincarnée sur la validité juridique, les députées et députés qui estiment que l'introduction d'un salaire minimum constitue *in fine* un progrès social, ainsi que ceux qui ne partagent pas nécessairement cet avis mais qui considèrent que le souverain doit pouvoir s'exprimer sur un tel sujet, ont ici et maintenant l'occasion de faire avancer ce dossier.

C'est dans cet esprit que la majorité de votre commission par 7 voix contre 5 vous invite à décréter la validité de l'initiative populaire cantonale "Pour le droit à un salaire minimum".

Valeyres-sous-Rances, le 16 juillet 2009. Le rapporteur :

(Signé) *Denis-Olivier Maillefer*

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Service juridique et législatif

Affaires juridiques

Place du Château 1
1014 Lausanne

Monsieur
Roger Piccand
Chef de service
Service de l'emploi
Rue Caroline 11
1014 Lausanne

Par courrier électronique

N/réf. : A 5 345/2007 – AD/JG

Lausanne, le 30 octobre 2007

Initiative constitutionnelle Dolivo pour un droit à un salaire minimum

Monsieur le Chef de service,

Nous faisons suite à votre courriel adressé à Me Schwaar le 12 septembre 2007 et nous vous transmettons, ci-après, les déterminations de notre service sur vos questions relatives à l'objet cité en exergue.

L'initiative Dolivo, entièrement formulée, tend à ce que soit inscrite dans la Constitution, dans un nouvel alinéa de son art. 58 relatif à la politique économique, l'obligation pour l'Etat d'instituer un salaire minimum. Vos questions portent sur la possibilité de modifier la Constitution cantonale à cette fin et, tout particulièrement, sur la conformité d'une telle disposition avec le droit fédéral.

Il convient de souligner, en premier lieu, que selon le texte proposé la fixation de ce salaire est assujettie à certaines conditions (tenir compte « *des différences régionales, des secteurs économiques ainsi que des salaires fixés dans les conventions collectives* ») et tend vers un but déterminé (*disposer d'un salaire [...] garantissant des conditions de vie décentes* ») ; ces précisions revêtent une grande importance dans l'analyse des questions posées et pour un éventuel traitement futur, sur le plan législatif, de ce mandat constitutionnel.

Pour qu'elle puisse être introduite dans la Constitution et recevoir la garantie de l'autorité fédérale (cf. art. 51 Cst-féd), la disposition proposée ne doit pas être contraire au droit fédéral. Elle doit, plus particulièrement, pouvoir être interprétée de manière conforme au droit fédéral ; le Conseil fédéral vient d'ailleurs de rappeler cette position dans un message du 24 octobre proposant au Parlement les modifications des constitutions de dix cantons.

C'est précisément le lieu de relever que la garantie fédérale a été donnée à l'art.19 al. 3 de la Constitution du canton du Jura, à teneur duquel « *chaque travailleur a droit au*

Service juridique et législatif – Département de l'intérieur
www.vd.ch – T 41 21 316 45 21 – F 41 21 316 45 59
jacques.grossrieder@vd.ch

salaire qui lui assure un niveau de vie décent ». Dans son avis rendu sur ce point[1] (cf. annexe), le Conseil fédéral avait certes d'abord observé que « *le salaire relève du contrat de travail, régi par le droit fédéral. Il appartient aux parties de le déterminer d'un commun accord ; la liberté contractuelle prévaut* ». Cependant, il avait également indiqué que, selon l'art. 6 du Code civil suisse (CC), le droit public cantonal est réservé et qu'un canton « *pourrait, pour des raisons relevant de la police économique, prescrire des salaires minimaux lorsque, par exemple, les salaires payés ne suffisent pas à couvrir le minimum vital* ». Encore faudrait-il, ajoutait le Conseil fédéral, « *que la Confédération n'ait pas exercé cette compétence [...], qu'un intérêt public soit menacé et qu'aucun autre moyen (tel que le contrat collectif de travail) ne paraisse convenir ; il importerait aussi de respecter le principe de la proportionnalité* ». C'est le lieu de relever que cette compétence a partiellement été exercée par la Confédération (CCT étendues, CTT en cas de sous enchère au sens de l'art. 360a al. 1 CO, travailleurs de l'UE détachés, travailleurs extra européens dans le cadre de l'art. 9 OLE), de sorte qu'il conviendrait, au moment de légiférer, de veiller à ne pas empiéter sur les situations déjà réglementées sur ce point par la législation fédérale. On précisera également que le canton du Jura n'a finalement pas concrétisé ce mandat sur le plan législatif. Des interventions parlementaires successives dans ce sens sont restées vaines ; la dernière en date – la Motion Pierre-André Comte – a été repoussée par le Parlement jurassien le 21 juin 2006, au terme d'âpres débats qui ont mis en évidence tant les difficultés juridiques que les réticences politiques à se retrouver seul canton à avoir introduit un salaire minimum[2].

L'acceptation juridique de l'initiative résulte également, a contrario, du rejet par le Tribunal fédéral (ATF 80 I 155, in JdT 1955 I 78) d'un recours contre une décision du Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville ; ce dernier avait refusé de soumettre au vote populaire une initiative tendant à la promulgation d'une loi cantonale obligeant les employeurs à payer un salaire minimum (deux francs !) à tous les ouvriers sans distinction (âge, fonction, etc.). Le Tribunal a considéré que, ainsi formulé, l'initiative est contraire à la liberté économique. En effet, après avoir admis qu'elle puisse poursuivre le but d'intérêt public de couvrir le minimum vital, il a principalement retenu qu'en touchant indistinctement l'ensemble des employeurs et travailleurs l'initiative viole le principe de proportionnalité, du fait que le salaire minimum, « *prescrit de façon générale et sans conditions plus précises, dépasse de beaucoup ce qui est nécessaire pour atteindre ce but* ». Par conséquent, on peut déduire de cette décision qu'une formulation plus nuancée, à l'instar de celle proposée par l'initiative Dolivo, voire, dans une moindre mesure, celle de la Constitution jurassienne, peut être considérée comme conforme au droit fédéral, dès lors qu'elle permet de respecter le principe de proportionnalité en instituant un salaire minimum différencié (selon les régions, secteurs économiques, etc.) et de tenir compte des réglementations fédérales existantes.

---

[1] Message du Conseil fédéral du 20 avril 1977, FF 1977 259, p. 267

[2] Voir le Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura, N° 12 – 2006, p. 383-391. A relever que la position du représentant du gouvernement (M. J.-F. Roth) a évolué au cours de ce débat, puisque, après avoir soutenu que la législation fédérale empêchait totalement un canton d'introduire le salaire minimum par une loi cantonale, le ministre a ensuite admis qu'il était possible de légiférer sur ce point sur le plan cantonal, en insistant toutefois sur les risques de contestation judiciaire.

Plus récent et au sujet d'une question similaire (proposition de subordonner l'aide publique aux entreprises à la conclusion formelle d'une CCT), un autre arrêt du Tribunal fédéral (ATF 124 I 107) conforte cette analyse. En effet, une telle restriction à des droits garantis par des dispositions fédérales y est jugée admissible dans la mesure où elle « *poursuit un but de politique sociale évident* », sans viser à interférer avec la libre concurrence, mais à condition de respecter les principes d'intérêt public et de proportionnalité[3].

Par ailleurs, dans un domaine certes différent – celui du bail – mais présentant de fortes analogie avec la réglementation du droit du travail, le Tribunal fédéral a reconnu à de réitérées reprises la possibilité pour les cantons de légiférer malgré la primauté du droit fédéral. C'est ainsi qu'il a jugé que le maintien sur le marché locatif, par l'intermédiaire d'une loi cantonale, de logements à des prix abordables pour la majorité de la population échappe au droit fédéral (arrêt du 24.09,2001, 1P.705/2000, in RDAF 2002 I 49). En effet, en vertu des principes cités plus haut, il est certes interdit aux cantons, en matière de législation sur le logement, d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail car ces rapports sont réglés exhaustivement par le droit fédéral. En revanche, estime le Tribunal fédéral, dans le cadre de la compétence que leur laisse l'art. 6 CC et dans le respect des conditions d'exercice de cette compétence, « *les cantons demeurent libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie dans le secteur locatif dans la mesure où leur finalité n'est pas d'intervenir dans les rapports entre bailleur et preneur* ». Mais, dans ce domaine également, si le but d'intérêt public est admis de façon relativement aisée, la difficulté réside essentiellement dans le respect du principe de proportionnalité. En effet, c'est en raison de la violation de ce principe que certaines règles ou décisions cantonales ont été jugées par le Tribunal fédéral comme excessives et contraires au droit fédéral, dès lors qu'elles constituaient des interventions inadmissibles du droit cantonal dans les relations précitées (cf. ATF 116 Ia 401, consid. 4b aa, p. 408 et les arrêts cités).

Conclusions

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, nous pouvons apporter les réponses et conclusions suivantes au sujet de l'initiative et des questions posées :

- l'initiative est juridiquement admissible. Il est en effet possible de fixer dans la Constitution cantonale, à certaines conditions, le principe d'un salaire minimum ;
- en l'espèce, les conditions de l'inscription de cette disposition dans la Constitution cantonale sont remplies. D'une part, l'article proposé précise le but d'intérêt public poursuivi, soit la garantie de conditions de vie décentes ; ce but est compatible avec le droit fédéral, dans la mesure où sa finalité n'est pas d'intervenir dans les rapports entre les employeurs et les travailleurs (liberté économique / droit civil fédéral) mais d'atteindre un objectif de politique sociale de compétence cantonale. D'autre part, l'article contient d'ores et déjà les réserves qui pourraient découler de l'exigence du

[3] En l'espèce, la proposition a encore une fois été jugée contraire au principe de proportionnalité au regard de la liberté d'association, dans la mesure où elle imposait un seul moyen – la conclusion formelle d'une CCT – pour atteindre le but d'intérêt public jugé, lui, incontestable.

respect du principe de proportionnalité, en imposant de tenir compte des conditions régionales et sectorielles ;

- il convient cependant d'être conscient que la mise en œuvre, sur le plan législatif, de cette disposition serait confrontée à certaines contraintes juridiques : délimitation du but d'intérêt public, respect du principe de la proportionnalité et de l'existence d'une réglementation fédérale partielle. En effet, il conviendrait, en premier lieu, de fixer une limite à la « *garantie de conditions de vie décentes* » visée par la disposition constitutionnelle proposée ; l'initiant se réfère à cet égard à l'art. 33 Cst-VD (« droit [...] *aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* »), de sorte qu'il y aurait lieu de délimiter ce droit au regard d'autres aspects et buts de la politique sociale, p.ex. dans le cas de salariés avec charges de familles ou autres obligations d'entretien. De plus, il ne serait pas forcément aisé de fixer dans une loi cantonale des règles qui tiennent compte de la variété des situations à régir (juger des différences de coûts de la vie selon les régions, tenir compte du lieu de travail ou de domicile et des instruments fixant déjà un salaire minimum au plan cantonal ou sur la base du droit fédéral, etc.), sans s'éloigner du but d'intérêt public recherché (en principe, la couverture du minimum vital du salarié, ni plus ni moins). On signalera, enfin, qu'aucun canton – en particulier pas celui du Jura qui dispose d'une base constitutionnelle pour ce faire depuis 1977 – ne s'est lancé dans une telle démarche législative.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef de service, l'expression de nos sentiments distingués.

Jacques Grossrieder
conseiller juridique

Annexe :

- Extrait du message du Conseil fédéral concernant la garantie de la constitution du futur canton du Jura, du 20 avril 1977

Copie

- M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba

Service juridique et législatif – Département de l'intérieur
www.vd.ch – T 41 21 316 45 45 – F 41 21 316 45 59
jacques.grossrieder@vd.ch