

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur les initiatives populaires cantonales « Pour le droit de vivre dignement de son travail – pour un salaire minimum cantonal » (initiatives constitutionnelle et législative)

et

EXPOSE DES MOTIFS

et

PROJETS DE DECRETS

ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur les initiatives populaires cantonales « Pour le droit de vivre dignement de son travail – pour un salaire minimum cantonal » (initiatives constitutionnelle et législative) et le contre-projet législatif

et

PROJET DE LOI

instituant un salaire minimum cantonal (texte de l'initiative législative)

1. PREAMBULE

La minorité est formée des députées Joëlle Minacci et Thanh-My Tran-Nhu, présidente et rapportrice de minorité, et des députés Arnaud Bouverat, Alberto Mocchi, Yves Paccaud et Felix Stürner. La minorité se réfère au rapport de majorité pour le contenu et les modalités de la Commission qui a tenu séance le 12 mai 2025, le 19 mai 2025, le 25 mai 2025 et le 23 juin 2025.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Principe de l'instauration d'un salaire minimum

La minorité de la commission se réfère au rapport de majorité s'agissant de la position de la majorité et des discussions qui ont lieu lors de la séance de commission.

Elle tient à rappeler l'importance de l'instauration d'un salaire minimum légal pour la protection des salarié-e-s, afin que chacun et chacune puisse vivre dignement de son travail.

L'instauration d'un salaire minimum aura un impact économique positif en augmentant le pouvoir d'achat local. Par ailleurs, il ne menacera en rien la stabilité et l'esprit entrepreneurial du Canton.

Nature du contre-projet : exceptions et primauté des CCT

Pour rappel, l'initiative a été conçue comme un projet couvrant un seuil salarial à partir duquel il est juridiquement établi qu'une personne ne peut pas vivre dignement de son travail.

Ainsi, la minorité regrette que le Conseil d'Etat ait étendu la liste des exceptions, notamment au secteur de l'hôtellerie-restauration, étant rappelé que les initiants avaient déjà exclu certains secteurs particuliers, comme l'agriculture, précisément parce que ce secteur comprend beaucoup de prestations en nature (par exemple, le logement fourni aux employés). Elle estime que ce choix dénature complètement l'objectif social initial du salaire minimum, qui est de lutter contre la pauvreté. À ce propos, il est regrettable que le Conseil d'Etat ne fournisse pas d'estimations sur le nombre précis de salariés exclus du dispositif proposé par le contre-projet. La minorité redoute que le nombre de personnes concernées par ces exclusions soit très important, notamment en raison de la taille conséquente du secteur de la restauration, alors même que ces salariés devraient avoir également le droit de vivre dignement de leur travail.

En ce qui concerne la primauté des CCT, la minorité souligne que la problématique actuelle réside dans la longueur des mises en œuvre et la complexité des mécanismes d'extension. L'option de renforcer le partenariat social par les CCT a déjà été explorée intensivement depuis 2010, mais sans résultat concluant. Les négociations conventionnelles actuelles ne permettent plus d'obtenir des résultats satisfaisants pour les salariés les plus fragiles, ce qui justifie l'introduction d'un salaire minimum légal. Par ailleurs, les expériences dans d'autres cantons démontrent clairement que l'instauration d'un salaire minimum n'a entraîné aucune suppression de CCT. D'autres normes légales (LPP, loi sur le travail, congé paternité) ont été introduites sans que cela ne provoque la rupture des conventions existantes. Il ne se justifie ainsi pas de faire primer les CCT.

Estimation des impacts sociaux et financiers

La minorité regrette que la motivation de l'exposé des motifs manque de précisions, notamment chiffrées, sur les effets financiers sociaux réels du contre-projet. Le salaire minimum ayant une vocation sociale, l'exclusion de certains secteurs (comme l'hôtellerie ou le commerce de détail) pourrait entraîner une hausse du recours à l'aide sociale ; les impacts sociaux et financiers des deux projets devraient être chiffrés.

Le lien entre bas salaires et aide sociale est clairement établi. La situation financière à venir du Canton va nécessairement amener à des réductions des prestations sociales, ce qui plaide en faveur de l'instauration d'un salaire minimum.

Enfin, la question du salaire minimum relève d'abord et avant tout d'une problématique sociale, non purement économique.

(non) Base constitutionnelle du contre-projet législatif

La minorité soutient la nécessité d'une base constitutionnelle explicite. En effet, d'autres cantons ayant introduit un salaire minimum possèdent une base constitutionnelle claire permettant cette mesure. Il existe, au sens de la minorité, un risque juridique que présenterait une loi sans article constitutionnel, notamment face à un éventuel recours devant la Cour constitutionnelle vaudoise.

3. PROPOSITION D'AMENDEMENTS DE LA MINORITE

Amendement 1 (acceptation de l'initiative constitutionnelle)

PROJET DE DÉCRET ORDONNANT LA CONVOCATION DU CORPS ÉLECTORAL AFIN DE SE PRONONCER SUR L'INITIATIVE POPULAIRE CONSTITUTIONNELLE

Art. 2

¹ *Le Grand Conseil recommande au corps électoral ~~de rejeter~~ d'accepter l'initiative.*

Face aux risques de recours – que la DGAIC ne peut pas écarter et que seule la cour constitutionnelle vaudoise pourra trancher – la minorité souligne qu'aucune garantie juridique ne peut être donnée à ce stade, malgré les assurances reçues.

A plus long terme, une inscription dans la Constitution offre une protection durable□: elle constitue un rempart contre toute volonté politique de supprimer la loi, puisque le Parlement pourrait le faire de sa propre initiative.

L'objectif est ainsi de garantir un droit social fondamental au-delà des aléas politiques. C'est pourquoi la minorité déposera cet amendement, tout en précisant que l'acceptation de l'initiative constitutionnelle pourra être concrétisée soit par l'initiative législative, soit par le contre-projet.

Amendement 2 (suppression de l'exception des personnes soumises à CCT)

PROJET DE DÉCRET ORDONNANT LA CONVOCATION DU CORPS ÉLECTORAL AFIN DE SE PRONONCER SUR L'INITIATIVE POPULAIRE CONSTITUTIONNELLE ET SON CONTRE-PROJET

Lettre b de l'Art. 1 : Contre-projet du Grand Conseil qui propose d'instaurer un salaire minimum

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi :*

~~Les personnes soumises à une convention collective de travail déclarée de force obligatoire prévoyant des salaires minimaux.~~

Rappelant que l'objectif de l'initiative était précisément d'établir la primauté du salaire minimum légal, la minorité propose de supprimer la disposition relative à la primauté des conventions collectives de travail sur le salaire minimum.

Amendement 3 (suppression de l'exception des personnes soumises à contrat-type de travail prévoyant un salaire minimal)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~Les personnes soumises à un contrat type de travail prévoyant des salaires minimaux obligatoires.~~

La minorité rappelle que l'initiative prévoit des exceptions qu'elle juge pragmatiques, visant des secteurs où l'application du salaire minimum paraît difficile ; cette approche représentait déjà une forme de compromis.

Amendement 4 (suppression de l'exception des jeunes de moins de 25 ans pour les jobs d'étudiant-e-s)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~Les contrats de travail ayant cours avec des jeunes de moins de 25 ans révolus suivant une formation menant à l'obtention d'un titre reconnu en Suisse, exerçant durant leurs vacances une activité faisant l'objet d'un contrat de durée déterminée, dont les modalités sont définies dans le règlement d'application.~~

La minorité soutient que le dispositif doit aussi lutter contre la précarité étudiante. Elle rappelle que de nombreux jeunes en formation occupent des emplois alimentaires durant l'été, à savoir qu'ils sont souvent essentiels à leur subsistance, au même titre que les temps partiels occupés toute l'année. Il est dès lors injustifié d'exclure ce type particulier de contrats du salaire minimum.

Amendement 5 (suppression de l'exception de la garde occasionnelle d'enfants)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~Les travailleuses et travailleurs employés exclusivement pour garder occasionnellement des enfants.~~

La minorité estime que la portée de cette exception est floue et recommande sa suppression. En effet, il est difficile d'identifier clairement les situations visées : si une relation de travail n'a pas lieu habituellement dans le canton (soit par exemple pour les travailleurs détachés avec un contrat de moins de 90 jours) le salaire minimum ne s'applique pas et ce cas de figure est déjà couvert par les articles 1 et 2 de la loi. La minorité s'interroge donc sur la plus-value de cette exception supplémentaire et craint que l'ajout de telles précisions dans la loi n'entraîne une complexité excessive.

Amendement 6 (suppression de l'exception des travailleur-euse-s au pair)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~Les travailleuses et travailleurs au pair.~~

La minorité s'oppose à l'introduction des jeunes filles au pair dans la liste des exceptions au salaire minimum. Elle considère que ces contrats, majoritairement occupés par des femmes, sont déjà précaires par nature. Elle estime qu'il s'agit d'une activité assimilable à un travail domestique, souvent non reconnu ni valorisé, alors qu'il s'agit bien d'un travail effectif. Elle souligne que, dans d'autres cantons comme Genève, le salaire minimum a justement permis de revaloriser certaines professions féminisées. Partant, inclure les jeunes filles au pair dans les exceptions affaiblirait la portée sociale de l'initiative.

A cela s'ajoute que la réalité des jeunes au pair est très variable, allant d'échanges bien encadrés à des situations informelles sans véritable suivi. Il ne faut pas introduire dans la loi une exception générale fondée sur une notion peu précise, mais plutôt pour intégrer les cas légitimes dans des régimes de stage ou de formation formalisée, mieux encadrés juridiquement. La minorité met en garde contre les risques d'abus et l'impossibilité de les contrôler efficacement, notamment dans des contextes familiaux par définition privés ou dans les milieux d'expatriés peu au fait des obligations.

Amendement 7 (suppression de l'exception des entreprises familiales)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~– Les personnes qui, conformément à l'art. 4 al.1, de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) du 13 mars 1964, sont exemptées des dispositions de la loi sur le travail en tant que membres de la famille dans les entreprises familiales.~~

La minorité souligne qu'il ne s'agit pas ici de simples coups de main, mais bien de relations de travail régulières dans le canton. Elle observe que ces situations concernent souvent des femmes, notamment des conjointes, qui se retrouvent parfois sans reconnaissance ni protection après des années de travail non déclaré ou faiblement rémunéré. Dès lors, elle s'oppose à cette exception, qui va à l'encontre de l'objectif social de l'initiative, à savoir lutter contre les contrats précaires, en particulier dans les secteurs féminisés.

Amendement 8 (suppression de l'exception du temps d'attente)

Art. 2 Champ d'application

² *Sont exclus du champ d'application de la présente loi : [...]*

~~– Les temps d'attente pour lesquels un système différencié de rémunération est admis par la loi ou la jurisprudence.~~

La minorité questionne la densité normative que l'on souhaite intégrer dans la loi. Elle s'interroge sur le choix de mentionner uniquement une forme particulière de temps de travail – en l'occurrence le temps d'attente – alors que de nombreuses autres dimensions du temps de travail soulèvent également des interrogations : veilles passives ou actives, temps de déplacement, temps de change, etc. Elle estime que ces situations sont complexes, parfois déjà encadrées par des jurisprudences ou des groupes de travail au niveau national, et juge peu pertinent de faire figurer dans la loi une disposition isolée sur le temps d'attente sans traiter les autres cas similaires,

Il est rappelé que plusieurs exceptions ajoutées par le Conseil d'État concernent des situations déjà précaires. Or, le but du salaire minimum est précisément de réduire la part de travail soumis à des conditions précaires, et non de multiplier les dérogations. La minorité estime qu'il n'y a pas de raison que certains temps de travail, comme les temps d'attente (notamment dans les secteurs du transport), soient exclus du champ du salaire minimum.

Amendement 9 (suppression de la possibilité d'établir d'autres exceptions)

Art. 2 Champ d'application

³ ~~– Le Conseil d'État peut édicter d'autres exceptions, sur proposition de l'organe tripartite compétent. Il convient dans tous les cas de tenir compte de l'objectif du salaire minimum prévu à l'art. 1 de la présente loi.~~

La minorité exprime une forte inquiétude quant au risque d'un allongement progressif des exceptions qui viderait le salaire minimum de sa substance ; elle constate et regrette que la liste actuelle d'exceptions est déjà bien plus étendue dans le contre-projet que dans l'initiative. Elle rappelle que le but du salaire minimum est d'éviter les contrats précaires et d'assurer que chacun puisse vivre de son travail, sans devoir recourir à l'aide sociale. Pour ces raisons, elle s'oppose à toute ouverture à l'édiction d'exceptions supplémentaires.

Amendement 10 (adaptation du montant de base)

Art. 3 Montant du salaire minimum

¹ *Le salaire minimum est de 23 francs par heure calculé selon le coût de la vie calculée au 1^{er} janvier 2023.*

La minorité précise qu'il ne s'agit pas ici d'indexation, mais de fixer une référence claire au moment du débat. Il est rappelé que le texte de l'initiative a été rédigé en 2022 sur la base de données 2023, et validé par la DGAIC. Le montant proposé de 23 francs date donc de 2023, tandis que le contre-projet du Conseil d'État propose le même montant pour 2025. Or, un renchérissement de 55 centimes est intervenu entretemps, ce qui crée un décalage. Les initiants s'étaient montrés raisonnables, en ne réclamant pas le montant maximal possible selon les calculs. La référence au 1er janvier 2023 permet d'éviter un affaiblissement proportionnel du salaire minimum.

Il est important de lier ce montant au coût de la vie, le risque étant réel de voir le salaire minimum perdre de sa substance si aucune indexation n'est prévue dès le départ. Compte tenu des hausses de loyers et d'assurances, le maintien nominal du salaire ne garantit pas son efficacité sociale dans les années à venir.

Amendement 11 (indexation)

Art. 3 Montant du salaire minimum

³ *~~Chaque année, le Conseil d'État évalue la nécessité d'adapter le salaire minimum et, le cas échéant, le modifie en fonction notamment de l'évolution du coût de la vie, de la conjoncture et de l'état du marché du travail. Il consulte préalablement l'organe tripartite compétent.~~*

³ *Chaque année, avec effet 1er janvier, le salaire minimum est indexé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation du mois d'août précédent, par rapport à l'indice en vigueur le 1^{er} janvier de l'année 2023. Le salaire minimum prévu à l'art. 3 n'est indexé qu'en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation.*

La minorité estime qu'il faut introduire un mécanisme clair d'indexation du salaire minimum. En effet, quel que soit le contexte politique — qu'il s'agisse d'une majorité de gauche ou de droite — le fait que des personnes puissent vivre dignement de leur salaire ne devrait pas être soumis à des considérations politiques.

Il est rappelé que le salaire minimum proposé repose sur des paramètres validés par la jurisprudence, en lien avec les politiques sociales existantes, et qu'il s'agit aussi d'impliquer les employeurs dans la lutte contre la pauvreté au travail. Dès lors, déléguer l'ajustement du salaire minimum au seul Conseil d'État, sans base de calcul définie, n'est pas satisfaisant.

Il faut un mécanisme qui offre de la prévisibilité, tant pour les salariés que pour les employeurs. Avec un paramètre clair, en l'occurrence, l'indice des prix à la consommation (IPC), il devient possible de planifier, d'anticiper, et d'intégrer les évolutions dans la gestion de l'entreprise.

La stabilité et la lisibilité des règles font la réputation du pays. Quand l'IPC est publié en août, on peut déjà anticiper une évolution du salaire en janvier suivant. Avec un tel système, on n'est ni dépendant du calendrier politique ni tributaire de décisions politiques imprévisibles, alors que l'évolution de l'IPC est suivie, discutée, analysée par des observateurs extérieurs et indépendants.

Même si le Conseil d'État conserve la compétence pour arrondir le montant final, les employeurs disposent, avec l'IPC, d'éléments concrets pour se préparer.

La minorité s'interroge sur ce qui se passerait si une majorité politique tardait à agir, ou refusait de procéder à l'adaptation du montant, entraînant ainsi un décrochage progressif entre le salaire minimum et le coût de la vie, au point que celui-ci ne corresponde plus aux critères d'une politique sociale conforme à la Constitution.

Il est précisé que, dans ce modèle, le point de référence reste toujours le 1er janvier 2023, et que le mécanisme ne se déclenche que si le niveau de vie augmente par rapport à cette base. Si l'IPC est plus bas ou stable, le

salaire reste inchangé. Il s'agit d'un système simple, transparent et cohérent avec les objectifs de politique sociale. Le but de l'article proposé est ainsi de réellement préserver le pouvoir d'achat et d'éviter que le salaire minimum devienne, à terme, une simple valeur symbolique, déconnectée de la réalité économique.

Enfin, il revient sur un argument fréquemment avancé par le Conseil d'État : celui d'un mécanisme plus souple, qui tienne compte de la situation économique cantonale ou sectorielle. Il estime que cela vide le salaire minimum de sa fonction sociale, en le subordonnant à des paramètres extérieurs, déjà pris en compte par les partenaires sociaux dans les conventions collectives. Il critique le fait que ces partenaires sociaux, dans les faits, n'assurent pas une protection suffisante contre la pauvreté, certains travailleurs étant contraints de recourir à l'aide sociale malgré un emploi.

Le but est d'avoir un calcul objectif, solide, qui permette d'aligner le salaire minimum sur le coût de la vie de manière claire. Il est regrettable que dispositif du Conseil d'État repose sur une évaluation politique, dont les critères sont flous, comme la "conjuncture", concept pas clairement défini.

Amendement 12 (fixation minimum pour secteurs exclus)

Art. 3 Montant du salaire minimum

⁴ Pour le secteur économique visé par l'art. 2 al.1 let.d et e LTr, à savoir l'agriculture, la viticulture et l'horticulture, le montant du salaire minimum correspond au salaire minimum fixé dans l'arrêté du Conseil d'État établissant un contrat type de travail applicable dans le secteur. le Conseil d'État, sur proposition du Service de l'emploi, peut fixer un salaire minimum dérogeant à l'art. 3 al. 1 de la présente loi, dont le montant reste toutefois indexé conformément à l'art. 3 al. 3 de la présente loi.

La minorité rappelle que l'initiative proposait une formulation différente : celle d'une dérogation possible, mais uniquement sur proposition du Service de l'emploi. Elle juge cette dernière formulation plus objective, car fondée sur un avis technique et non uniquement politique.

Amendement 13 (primauté du salaire minimum)

[Nouvel] Art. 4 Primauté du salaire minimum

¹ Le salaire prévu par le contrat individuel de travail, une convention collective ou un contrat type est inférieur à celui fixé à l'art. 3 de la présente loi, c'est ce dernier qui s'applique.

² Les usages ne peuvent en aucun cas prévoir un salaire minimum inférieur à celui fixé par l'art. 3 de la présente loi.

La minorité souhaite réinstaurer la primauté du salaire minimum tel que prévu par l'initiative, mais non repris par le contre-projet.

Amendement 14 (information donnée à l'association professionnelle ayant saisi l'organe de contrôle)

Art. 4 Contrôle

Alinéa 2

² L'organe de contrôle peut informer les travailleurs, l'association professionnelle qui l'a saisi et l'organe tripartite compétent des résultats du contrôle.

L'objectif de cet amendement est d'éviter que chaque situation doive faire l'objet d'un signalement individuel, et de permettre, une fois un contrôle déclenché, d'en vérifier l'impact global sur les autres travailleurs de l'entreprise. La minorité juge cette information indispensable pour garantir l'effectivité du dispositif.

De nombreux travailleurs refusent de se constituer partie par peur de représailles, dans un contexte où la protection juridique des salariés reste faible. Bien souvent, le syndicat est le seul acteur à pouvoir suivre un dossier dans la durée. L'amendement vise à créer une base légale permettant cette transmission d'informations, sans remettre en cause la probité des services.

Amendement 15 (information obligatoire)

Art. 4 Contrôle

² *L'organe de contrôle ~~peut informer~~ informe les travailleurs et l'organe tripartite compétent des résultats du contrôle.*

La minorité souhaite revenir au texte initial de l'initiative, qui prévoyait une obligation d'information des travailleurs concernés à l'issue d'un contrôle. La minorité peine à comprendre la modification introduite dans le contre-projet, qui donne la latitude au Conseil d'État de ne pas informer les travailleurs, ce qui participe à un manque de transparence.

Amendement 16 (délai d'entrée en vigueur)

Art. 7 Mise en application / entrée en vigueur

¹ *La loi entre en vigueur après un délai d'au moins 6 mois pour le 1^{er} janvier suivant l'adoption de la loi en votation populaire.*

La loi entre en vigueur après un délai d'au moins 6 mois pour le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet suivant l'adoption de la loi en votation populaire.

La minorité rappelle que l'intention des initiants est d'éviter des délais trop longs avant l'entrée en vigueur du salaire minimum. Elle souligne que les délais institutionnels sont déjà conséquents, et qu'il faut désormais passer à l'application, d'autant que les réalités sociales difficiles le justifient. Les entreprises ont largement le temps d'anticiper : le patronat est bien informé et très mobilisé. Une entrée en vigueur au 1er juillet est tout à fait gérable : les entreprises savent traiter les proratas, et la plupart d'entre elles — plus de 90% — ne seront même pas concernées, car elles sont déjà au-dessus du seuil.

La minorité alerte sur les risques juridiques : en cas de nouveau recours constitutionnel, retarder encore l'application pourrait repousser l'entrée en vigueur au-delà de 2029.

Amendement 17 (base constitutionnelle)

[Nouvel] Art. 7 al. 3 Mise en application / entrée en vigueur

³ *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.*

La minorité regrette que le contre-projet rompe le lien avec la base constitutionnelle. Cela affaiblit le dispositif et ouvre plus facilement la voie à d'éventuels recours. Elle estime qu'un salaire minimum proposé par le Conseil d'État doit reposer sur un fondement constitutionnel solide, garantissant ainsi sa pérennité et sa robustesse face aux éventuelles attaques.

4. CONCLUSION

La minorité de la Commission propose au Grand Conseil d'approuver l'initiative et de rejeter le contre-projet du Conseil d'Etat tel qu'il ressort à l'issue des travaux de la Commission (sans amendement).

Lausanne, le 12 novembre 2025

La rapportrice de minorité :
(Signé) Thanh-My Tran-Nhu