

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES
AFFAIRES EXTERIEURES**

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Exposé des motifs et projet de décret concernant l'exercice du droit de référendum cantonal à l'encontre de la modification de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) votée le 19 juin 2026 et
Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative parlementaire Joëlle Minacci et consorts « Pour un référendum contre la modification de la Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) » (26_INI_6)**

1. PREAMBULE

La Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) s'est réunie le 8 septembre 2026.

Présent·e·s : Mmes Laurence Bassin, Laurence Cretegy (en remplacement de Charles Monod), Alice Kaeser, Ariane Morin (en remplacement de Claude Nicole Grin), Chantal Weidmann Yenny. MM. Romain Belotti, Arnaud Bouverat (en remplacement de Cendrine Cachemaille), Florian Despond (en remplacement de Mathieu Balsiger), Yann Glayre (présidence), Stéphane Jordan, Yannick Maury, Bernard Nicod, Yves Paccaud, Alexandre Rydlo (en remplacement de Cédric Echenard), Pierre Zwahlen. Excusé·e·s : Mmes Cendrine Cachemaille, Claude Nicole Grin. MM. Mathieu Balsiger, Cédric Echenard, Charles Monod.

Représentant·e·s de l'Etat : Mmes Isabelle Moret, Conseillère d'Etat, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP), Françoise Favre, Directrice générale, Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM). MM. Laurent Beck, Directeur adjoint, DGEM, Yann Fahrni, Directeur des affaires juridiques, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

L'initiative parlementaire Joëlle Minacci a été déposée avec 46 signatures. Elle demande l'usage du droit de référendum cantonal contre une modification de loi fédérale. Dans ce cas de figure, la procédure ne prévoit pas l'étape de la prise en considération de l'objet parlementaire avant renvoi au Conseil d'Etat. L'initiative est directement transmise au Conseil d'Etat chargé de rédiger un décret de mise en œuvre et de fournir son préavis. Le délai référendaire s'avère court, impliquant l'action rapide des équipes concernées de l'administration cantonale ainsi qu'une grande célérité de la CTAE dans son travail.

Le préavis du Conseil d'Etat concernant l'initiative Joëlle Minacci et le référendum cantonal est négatif.

3. POSITION DE L'AUTEUR DE L'INITIATIVE

Le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, soutenu par son Bureau, a choisi, en lançant un référendum des cantons contre la loi d'application de la motion Ettlin « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables », de défendre le droit des cantons et de la population des cantons de décider par eux-mêmes. Cette démarche se distingue du référendum lancé par l'Union syndicale suisse (USS) qui porte sur le fond de la

modification de la loi fédérale concernée. Le référendum des cantons vise la forme, dans le sens où la modification de la loi fédérale concernée remet en question les principes du fédéralisme et des droits populaires.

Dans sa réponse du 24 avril 2024 à la consultation relative au projet de modification de la loi fédérale, le Conseil d'Etat, tout en soulignant son attachement au partenariat social et donc à la proposition de fond du texte de loi, s'oppose au projet sur sa forme : « Le Conseil d'Etat partage pleinement les réserves émises par le Conseil fédéral dans son rapport explicatif concernant les premières modifications proposées dont le but est de faire primer les salaires des CCT [conventions collectives de travail] étendues sur les salaires minimaux fixés dans des lois cantonales y relatives. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'introduction d'une telle règle constituerait une atteinte au fédéralisme ainsi qu'une entorse aux droits populaires puisque les salaires minimaux existants font en règle générale l'objet d'initiatives cantonales constitutionnelles et/ou législatives. Ils jouissent dès lors d'une légitimité démocratique qui ne devrait pas être remise en cause par l'introduction d'un mécanisme ne respectant pas ces principes. Le cas échéant, si un tel principe de primauté des CCT devait être malgré tout introduit, cela ne pourrait l'être que dans une loi cantonale introduisant le salaire minimum. »

Si la majorité du Conseil d'Etat voulait être cohérente, elle soutiendrait la démarche de référendum des cantons qui s'inscrit dans la droite ligne de la réponse du Conseil d'Etat à la consultation fédérale. A l'inverse, le Conseil d'Etat se contorsionne pour rejeter l'initiative Joëlle Minacci et le référendum cantonal, en avançant que la loi fédérale finalement adoptée diffère de la motion Ettlin et permet que les cantons qui ont déjà choisi un salaire minimum primant sur les CCT soient épargnés. Concrètement, cela signifie que le fédéralisme n'est sauvé que pour 2 cantons sur 26. Pour 24 cantons, dont le canton de Vaud, il sera impossible de faire le choix entre primauté du salaire minimum et primauté des CCT, que cela soit par le biais du Parlement ou d'une votation populaire.

En réalité, le Conseil d'Etat reprend la logique de la motion Ettlin, qu'il a pourtant à l'époque vertement critiquée avec le Conseil fédéral et 24 autres cantons. Or, la motion Ettlin s'assoit littéralement sur les fondamentaux du système helvétique, souveraineté des cantons et respect des droits populaires des cantons, afin d'imposer une vision politique par le haut. Le Conseil d'Etat ne peut pas déduire des résultats de la votation populaire cantonale du 14 juin 2026 que le peuple marque une préférence pour le contre-projet. Seul le principe constitutionnel d'un salaire minimum couvrant l'ensemble de la population a été accepté. Il s'agit dès lors pour le Conseil d'Etat d'en prendre acte, de s'engager à trouver avec les partenaires sociaux une troisième voie et de la proposer au Grand Conseil.

En cohérence avec sa réponse à la consultation fédérale, le Conseil d'Etat devrait ainsi avoir le courage de défendre le fédéralisme et le droit de la population du canton de décider pour elle-même. Il existe des principes fondamentaux que le Conseil d'Etat a défendu en 2024, de concert avec le Conseil fédéral et la quasi-totalité des cantons. Ce n'est pas pour rien qu'une telle quasi-unanimité s'est faite jour lors de la consultation fédérale. Enfin, le Conseil d'Etat devrait avoir le courage de choisir une autre voie que celle de la motion Ettlin, et de construire/proposer un nouveau projet législatif de mise en œuvre du principe constitutionnel du salaire minimum adopté le 14 juin 2026.

Pour toutes ces raisons, l'auteur de l'initiative propose d'accepter l'initiative Joëlle Minacci et de rejoindre le référendum des cantons lancé par la Grand Conseil neuchâtelois. Plus que traiter le fond (primauté des CCT sur les salaires minimaux cantonaux), le référendum vise la forme pour défendre le principe du fédéralisme, les droits populaires cantonaux et la souveraineté des décisions des cantons sur un sujet d'importance comme le salaire minimum.

4. DISCUSSION GENERALE

Les commissaires favorables à l'initiative Joëlle Minacci et au référendum du canton soulignent les arguments suivants :

- La modification de la loi fédérale porte atteinte au fédéralisme et à la démocratie. Elle s'avère ainsi probablement contraire au principe de la proportionnalité. Cette atteinte aux principes fondamentaux a été soulignée par tous les cantons lors de la consultation fédérale, même par le canton d'Obwald seul favorable à la motion Ettlin, ce dernier provenant du canton d'Obwald. Le Conseil fédéral a d'ailleurs recommandé dans son message le rejet de la réforme de la loi fédérale, précisément en raison des atteintes engendrées. Dans sa prise de position du 24 avril 2024, le Conseil d'Etat se montre

extrêmement clair : le respect du fédéralisme et de la démocratie commande que le principe de la primauté des CCT ne se concrétise pas dans une loi fédérale mais dans le droit cantonal. Il s'avère incompréhensible que le même Conseil d'Etat considère désormais que la violation du fédéralisme et de la démocratie perd toute importance, au simple motif que la réforme de la loi fédérale va dans le sens de la solution qu'il a défendue au niveau cantonal.

- La modification de la loi fédérale porte de même atteinte au principe fondamental de la légalité qui implique le principe de la hiérarchie des normes. Faire primer au niveau fédéral une CCT, qui relève d'un contrat entre entités privées ainsi que d'une décision administrative si la CCT a force obligatoire générale, sur une décision d'un parlement cantonal sujette au contrôle exercé par les droits populaires viole la hiérarchie des normes. Le Grand Conseil neuchâtelois, alors même que le canton de Neuchâtel bénéficie de l'exception prévue par la modification de la loi fédérale, estime que les atteintes au fédéralisme, à la démocratie et au principe de la légalité présentent une gravité extrême, justifiant l'intérêt prépondérant des cantons à lancer un référendum. C'est en raison de l'intérêt prépondérant des cantons que le Conseil fédéral a recommandé le rejet de la réforme de la loi fédérale qui constitue un précédent dangereux. Comme il n'est pas possible de contester la constitutionnalité d'une loi fédérale devant le Tribunal fédéral, seule la voie du référendum subsiste.
- Le 14 juin 2026, le peuple vaudois n'a pas tranché entre l'initiative législative et le contre-projet. Il a refusé l'un comme l'autre. Le Conseil d'Etat ne peut ainsi pas considérer qu'il est particulièrement lié par le contre-projet qui, dans le cadre de la question subsidiaire posée, a obtenu un meilleur score que l'initiative législative. Le peuple vaudois a décidé d'inscrire dans la Constitution du canton le principe du salaire minimum. C'est cette seule décision qui doit être protégée à travers le référendum du canton contre une loi fédérale qui permet l'extension de clauses même lorsqu'elles sont contraires au droit cantonal impératif, et qui de ce fait ne peut pas plus bafouer le fédéralisme et la souveraineté cantonale. Le débat sur la primauté ou non des CCT sur le salaire minimum interviendra ultérieurement dans le canton de Vaud.
- La position changeante et contradictoire du Conseil d'Etat révèle une certaine légèreté de ce dernier dans ce dossier. Le Conseil fédéral, pas particulièrement à gauche de l'échiquier politique, maintient quant à lui une position affirmée constante, considérant, à l'appui de plusieurs avis de droit, que la modification de la loi fédérale remet en cause l'ordre juridique suisse, sauf à envisager une révision de la Constitution fédérale. Cette dernière définit en particulier que la politique sociale relève de la compétence des cantons qui prime sur les accords privés entre entités employeuses et syndicats. Le Conseil d'Etat balaie ces considérations et fait le pari de l'illégalité, tout comme il ne tient pas compte dans son appréciation du fait que le projet de révision de la loi fédérale n'a pas réellement été modifié dans son principe en cours de route. En effet, la loi fédérale adoptée le 19 juin 2026 consent uniquement à un droit acquis pour quelques cantons. Outre le fait que ce droit acquis est voué à disparaître au fur et à mesure du temps qui passe et de l'augmentation du coût de la vie, il concrétise une forme problématique de compétence subsidiaire qui disparaît à un moment donné pour tous les autres cantons. Respecter le serment prononcé par toutes les députées et tous les députés et œuvrer au maintien et à la consolidation de notre ordre juridique impliquent de soutenir l'initiative Joëlle Minacci et le référendum du canton.
- Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le salaire minimum constitue uniquement une mesure de la lutte contre la pauvreté. Son montant doit se rapprocher du revenu minimal défini par les systèmes d'assurances sociales. Il s'agit donc de montants bas. Il apparaît dès lors choquant que le Conseil d'Etat, sous prétexte de l'attachement au partenariat social, défende la solution de la primauté des CCT sur les salaires minimaux cantonaux, avec la conséquence que cela permettrait de priver les travailleuses et les travailleurs d'un salaire leur assurant le minimum vital et de les condamner à l'aide sociale. Dans le cadre d'une économie de marché, cette manière de procéder s'avère dangereuse car elle peut générer des distorsions de la concurrence.
- La problématique dépasse la seule question du salaire minimum et ne touche pas uniquement le canton de Vaud et la votation du 14 juin 2026. Tous les cantons sont concernés par l'atteinte à l'essence du fédéralisme et par une inégalité de traitement inédite entre cantons, consacrées par la modification de la loi fédérale. Par solidarité intercantonale et esprit confédéral, il convient que le canton de Vaud

soutienne le référendum. Ce dernier permet le débat populaire sur un sujet fondamental et n'empêche aucune décision autonome des cantons par la suite concernant le salaire minimum.

La cheffe du DEIEP tient à rappeler les points suivants :

- Le 14 juin 2026, le peuple vaudois a choisi d'introduire dans la Constitution cantonale le principe du salaire minimum. Il a en revanche refusé l'initiative législative faisant primer le salaire minimal sur les CCT, tout comme le contre-projet faisant primer les CCT sur le salaire minimal. Dans ces circonstances, le rôle du Conseil d'Etat consiste à prendre la tête des discussions afin d'élaborer une proposition, à l'attention du Grand Conseil, de mise en œuvre de la disposition constitutionnelle adoptée. Dans le cadre de la Commission de l'emploi, le Conseil d'Etat y travaille énergiquement avec le concours des partenaires sociaux. L'objectif consiste à trouver une solution négociée entre les partenaires sociaux, puis de mettre cette solution en consultation en premier lieu auprès des partis représentés au Grand Conseil. Si aucun accord n'intervient entre les partenaires sociaux, plusieurs solutions alternatives seront mises en consultation. Le Grand Conseil statuera *in fine*.
- Lors de la consultation fédérale, le Conseil d'Etat s'est opposé à la motion Ettlin, en particulier afin de respecter le principe du fédéralisme. Il semblait en effet peu correct qu'une loi fédérale supplante la décision populaire souveraine de cantons comme Genève ou Neuchâtel. Le Conseil des Etats, qui porte la sensibilité des cantons, a dès lors proposé des modifications au projet de révision de la loi fédérale, modifications qui ont permis de marquer une différence entre les cantons qui avaient pris une décision sur le salaire minimum par votation populaire et les autres cantons qui n'avaient pas pris de décision en la matière avant que le Parlement fédéral ne s'exprime. En conséquence, très clairement, si le peuple vaudois avait accepté l'initiative législative le 14 juin 2026, le canton de Vaud se serait trouvé dans le même groupe que les cantons de Genève et Neuchâtel. Or, il en a été autrement puisque la population vaudoise a refusé l'initiative législative et a donc fermé cette porte.
- La majorité du Conseil d'Etat, qui a soutenu le contre-projet lors de la votation du 14 juin 2026, n'a pas changé et reste logique avec elle-même. Elle constate que le peuple vaudois a pu s'exprimer sur le sujet, qu'il n'a pas souhaité une solution du type de celle de Genève ou Neuchâtel et que la solution portée par le contre-projet se montre parfaitement compatible avec la loi fédérale adoptée le 19 juin 2026. C'est pourquoi le Conseil d'Etat n'est dans sa majorité pas favorable à l'initiative Joëlle Minacci et au référendum du canton.
- Il existe de nombreuses lois fédérales qui s'imposent aux cantons et restreignent ainsi leur marge de manœuvre. Dans la même veine, de nombreuses lois fédérales prévoient des exceptions ou des dispositions dont l'application peut prendre des formes variées selon les cantons (règles différentes pour les cantons alpins et les cantons de plaine, reconnaissance des droits acquis des bourgeoisies, systèmes hydrauliques, jours de congé, etc.).

Le directeur des affaires juridiques ajoute qu'il existe aussi un avis de doit qui estime que la modification de la loi fédérale du 19 juin 2026 respecte l'ordre juridique en place. Le contrôle en constitutionalité des lois votées par le Parlement fédéral n'existe pas. L'absence d'un tel contrôle ainsi que les pouvoirs conférés à l'Assemblée fédérale font eux aussi partie du système fédéraliste suisse.

Les commissaires opposés à l'initiative Joëlle Minacci et au référendum du canton mettent en avant les éléments qui suivent :

- La farouche opposition à la motion Ettlin et ses suites de la part d'un canton comme Neuchâtel peut être comprise dans la mesure où cette motion remet en cause un vote populaire univoque du canton. La situation n'est pas la même dans le canton de Vaud puisqu'il n'y a pas de décision populaire sur la manière d'appliquer le principe constitutionnel du salaire minimum adopté le 14 juin 2026. Le peuple vaudois n'a ainsi pas saisi l'opportunité de faire partie, avec Neuchâtel et Genève, de l'exception prévue par la loi fédérale adoptée le 19 juin 2026.
- Si, le 14 juin 2026, le peuple vaudois n'a pas tranché entre l'initiative législative et le contre-projet, une légère préférence s'est dégagée en faveur du contre-projet. Il n'apparaît pas correct que l'initiative Joëlle Minacci et le référendum cantonal imposent une façon unique de concevoir l'application du principe constitutionnel du salaire minimum accepté le 14 juin 2026.

- Il existe d'ores et déjà de nombreux cas où une autorité de rang supérieur réduit les compétences subsidiaires attribuées en règle générale à une autorité de rang inférieur, sans qu'il soit considéré que l'ordre juridique ou le fédéralisme soit violé. Par exemple, les décisions fédérales en matière d'extension des zones 30 km/h priment sur les prérogatives des communes et des cantons en la matière. De même, des dispositions cantonales peuvent introduire des différences de traitement entre les communes.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Les articles 1 et 2 du projet de décret sont refusés par 8 voix contre 6 et 1 abstention.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Tel que discuté par la commission, le projet de décret est refusé par 8 voix contre 6 et 1 abstention.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de décret par 8 voix contre 6 et 1 abstention.

Epalinges, le 11 septembre 2026

*Le président :
(Signé) Yann Glayre*