

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour le droit à un salaire minimum"

1 HISTORIQUE DE L'INITIATIVE POPULAIRE

1.1 Rappel de l'initiative populaire et de son contexte

Le 26 juin 2007, les députés Jean-Michel Dolivo et consorts ont déposé une initiative parlementaire demandant la modification de la Constitution vaudoise (Cst-VD) du 14 avril 2003, 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 par 71 voix contre 64 et 3 abstentions.

A la suite de cette décision, une initiative populaire, intitulée " *Pour le droit à un salaire minimum*" et ayant le même contenu que l'initiative parlementaire précitée, 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.

L'initiative populaire se présente sous la forme d'une initiative rédigée de toutes pièces tendant à la révision partielle de la Constitution (art. 100 de la loi sur l'exercice des droits politiques – LEDP). Elle propose la modification de l'article 58 de la constitution vaudoise (Cst-VD), relatif à la politique économique, par l'adjonction d'un nouvel alinéa 3, dont la teneur serait la suivante:

" 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".

Il faut aussi relever qu'une initiative populaire est d'ores et déjà annoncée sur le plan fédéral, entendant fixer un salaire minimum national.

1.2 Rappel sur la validité de l'initiative populaire

L'initiative populaire "Pour le droit à un salaire minimum" a nécessité un temps de traitement administratif inhabituellement long, compte tenu de la problématique particulièrement complexe de l'examen de sa validité, notamment de sa compatibilité avec le droit fédéral. En effet, un premier avis de droit a été demandé au Service de justice et législation, puis un second avis de droit externe a été sollicité auprès du Professeur Pascal Mahon de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Les conclusions des deux avis de droit se sont révélées pratiquement opposées sur la conformité au droit fédéral, mais convergentes sur les difficultés de mise en oeuvre.

Suite aux analyses juridiques précitées, un préavis du Conseil d'Etat a été adressé le 10 juin 2009 au Grand Conseil, qui a finalement tranché la question de la validité de l'initiative en la déclarant invalide par décret du 17 novembre 2009, soit plus d'un an après le dépôt de ladite initiative. Le 16 décembre 2009, un recours contre ce décret a été déposé auprès de la Cour constitutionnelle, qui elle-même a considéré devoir attendre que le Tribunal fédéral se prononce dans une cause genevoise analogue. L'arrêt du Tribunal fédéral ayant été rendu le 8 avril 2010 et acceptant la validité de l'initiative, la Cour constitutionnelle a rendu le 19 mai 2010 son arrêt reconnaissant la validité de l'initiative populaire vaudoise, soit plus de 20 mois après le dépôt de l'initiative.

Dans ces conditions et compte tenu du temps nécessaire à la conduite de la présente démarche, il se révèle ardu de respecter strictement le délai constitutionnel de deux ans pour que cette initiative soit soumise au scrutin populaire.

2 SALAIRE MINIMUM

2.1 En Suisse

2.1.1 Remarques liminaires

La question du salaire minimum se pose en Suisse sous divers angles. D'un côté, le système juridique actuel prône un certain libéralisme en la matière, au nom notamment de la liberté économique et du partenariat social ; pour le moment, il n'existe à ce titre aucune réglementation obligatoire sur les salaires minimaux, si ce n'est les systèmes mis en place dans le cadre de l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail et des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. D'un autre côté, une certaine frange de la population active obtient une rémunération qui ne lui permet pas ou plus de subvenir de manière satisfaisante à ses besoins ("working poors"), ce qui relance le débat sur la nécessité d'instaurer un salaire minimum généralisé afin de parer à ces inconvénients.

2.1.2 Liberté contractuelle découlant de la liberté économique

L'article 27 de la Constitution fédérale garantit la liberté économique, qui implique notamment le libre choix de la profession et le libre accès à une activité économique lucrative privée ainsi qu'à son libre exercice. Toute personne physique ou morale peut se prévaloir de la liberté économique.

Il en découle notamment que l'employeur peut organiser à son gré son entreprise et choisir librement ses collaborateurs. Il peut également, dans les limites des "garde-fous" découlant de lois fédérales spéciales, telles que la loi fédérale sur le travail ou encore des dispositions impératives et relativement impératives énumérées respectivement aux articles 361 et 362 du Code des obligations, négocier avec son personnel et convenir avec eux des conditions de travail, notamment celle ayant trait au salaire.

2.1.3 Le partenariat social

Il existe en Suisse une longue tradition de partenariat social, qui se traduit notamment par la mise sur pied de conventions collectives de travail. La plupart d'entre elles prévoient des salaires minimums applicables aux employeurs et aux travailleurs concernés. Ces salaires minimums varient souvent en fonction du degré de qualification et de l'ancienneté des salariés. Ils ne sont pas automatiquement adaptés au renchérissement, qui fait l'objet usuellement de négociations chaque automne entre les partenaires sociaux. La proportion des postes de travail en Suisse bénéficiant de l'application d'une convention collective de travail est estimée à environ 40%.

Les salaires convenus entre employeurs et travailleurs, qualifiés de salaires réels, ne sont quant à eux pas automatiquement calqués sur les salaires minima prévus conventionnellement. Ils sont très souvent plus élevés que ceux-ci en fonction de la loi de l'offre et de la demande.

Une convention collective de travail offre une garantie économique et sociale tant pour les travailleurs, qui peuvent compter sur des prestations contractuelles minimales, que pour les employeurs qui ne sont pas désavantagés face à leurs concurrents tenus par les mêmes obligations sociales envers leur personnel. Le système du partenariat social helvétique offre incontestablement une certaine souplesse aux co-contractants en permettant de définir des règles spécifiques et adaptées aux divers secteurs d'activité concernés.

2.1.4 Les contrats-type de travail

Il y a lieu également de relever que les contrats-type de travail, édictés par l'Etat, peuvent prévoir des salaires minima, auxquels il est parfois possible de déroger, en principe sous la forme écrite (mis à part le cas mentionné sous point 2.1.5 dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes).

2.1.5 Réglementation sur les salaires minimums

A certaines conditions, notamment de représentativité des partenaires sociaux signataires d'un contrat collectif de travail dans une branche d'activité concernée, le champ d'application d'une convention collective de travail peut être étendu à l'ensemble du secteur d'activité. La décision d'extension relève de la compétence de l'autorité cantonale, s'il s'agit d'une convention collective dont le champ d'application territorial est cantonal ou infra-cantonal, ou de celle de l'autorité fédérale, si le champ d'application territorial est l'ensemble du territoire suisse ou celui de deux ou plusieurs cantons. Certaines dispositions de la convention collective de travail, notamment celles ayant trait au salaire minimum, peuvent par ce biais devenir obligatoires, y compris pour les entreprises dissidentes de la branche visée par la convention.

Par ailleurs, dans le cadre de l'application de la réglementation fédérale sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre d'une part la Suisse et d'autre part les pays membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), les commissions tripartites peuvent, sur la base de constats d'abus graves et répétés de sous-enchère salariale, proposer des mesures visant à y mettre fin. Ces mesures consistent, soit à requérir directement de l'employeur qu'il réajuste les salaires pratiqués en fonction des salaires usuels dans la branche d'activité, soit à demander – avec l'accord des partenaires sociaux – l'extension (à des conditions de représentativité allégées) des dispositions d'une convention collective de travail existante portant sur la rémunération minimale, soit encore à proposer à l'autorité, fédérale ou cantonale le cas échéant, d'édicter un contrat-type de travail comportant un salaire minimum obligatoire. Un contrat-type de ce genre est actuellement en cours d'élaboration sur le plan fédéral pour les ménages privés.

Force est de constater que sur le plan vaudois, malgré le millier de contrôles effectués à ce titre annuellement, les cas d'abus manifestes se sont révélés rares. Des demandes de réajustement salarial en cas de constats de rémunérations particulièrement faibles ont dû être effectuées, sur initiative de la commission tripartite, par persuasion sans qu'il soit nécessaire d'édicter un contrat-type de travail, ni de proposer aux partenaires sociaux d'étendre le champ d'application d'une convention collective de travail à des conditions facilitées.

Ainsi, seuls les systèmes susmentionnés permettent actuellement d'imposer un salaire minimum. Aucune réglementation cantonale ne prévoit pour le moment l'introduction de salaires minimaux édictés obligatoirement par l'Etat dans les branches d'activité où il n'existe pas de convention collective de travail.

2.1.6 Les "working poors"

De manière générale, il est notoire que souvent deux revenus sont nécessaires au sein des ménages pour "joindre les deux bouts", qui parfois se trouvent à la limite de la précarité. Certains cursus professionnels traduisent également cette précarisation, alternant des périodes de travail à plein temps, des emplois à temps partiel et des périodes de chômage de plus ou moins longue durée.

Selon une enquête réalisée en 2006 (les chiffres plus récents ne sont pas encore connus), le niveau de pauvreté se situe dans le canton de Vaud (2'250 francs pour une personne seule et 4'750 francs pour un couple avec deux enfants) à 10,8 % et est ainsi légèrement supérieur au taux suisse, qui est de 9 %. Parmi les actifs occupés, 5,1 % vivent dans un ménage pauvre et entrent ainsi dans la catégorie des "working poors", dont la moyenne nationale si située à 4,5 %. Cette différence semble s'expliquer principalement par la part importante d'actifs étrangers dépourvus de formation professionnelle postobligatoire.

2.2 A l'étranger

21 des 27 pays de l'Union européenne possèdent actuellement un salaire minimum légal. Ils sont fixés de manière non homogène selon divers critères, soit sur un taux horaire, sur une base journalière ou hebdomadaire ou encore mensuelle ou selon un système panaché. D'autres pays, tels que les Etats-Unis ou le Canada ont également instauré un salaire minimum.

En France, le SMIC ("salaire interprofessionnel minimum de croissance") est actuellement fixé, depuis le 1er janvier 2010, à un montant de 8,86 € à l'heure, soit pour un travail à plein temps de 151,67 heures par mois (sur la base de la semaine des 35 heures) à 1'343,77 € bruts mensuels, ce qui correspond à 1'056 € de revenu net par mois.

3 CONSÉQUENCES RESPECTIVES EN CAS D'ACCEPTATION OU DE REFUS DE L'INITIATIVE POPULAIRE

3.1 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

En cas d'acceptation de l'initiative, une législation cantonale d'application devrait être mise sur pied afin d'instituer formellement un salaire minimum.

L'avantage consisterait à garantir un revenu minimum à chaque travailleur, quelle que soit la branche d'activité considérée. Certaines catégories de travailleurs, jusqu'ici considérés comme des "working poors", pourraient par ce biais se retrouver dans une situation moins précaire que celle qui était la leur jusqu'à présent.

En revanche, définir des salaires minimaux dans tous les domaines d'activités économiques, en tenant compte des différences régionales, des secteurs économiques et des salaires fixés dans les conventions collectives de travail, constituerait une mission difficilement réalisable, en raison notamment de la

variété des situations et des difficultés pour fixer des salaires minimaux réalistes et acceptables compatibles avec le but poursuivi par l'initiative.

En outre, dans la mesure où ce salaire minimum se situerait en dessous des salaires fixés dans les conventions collectives de travail ou même effectivement payés sur le marché de travail (ceci afin de ne pas sortir de son but de politique sociale sous peine d'entrer dans celui de politique économique et d'être donc contraire à la liberté économique), son institution pourrait risquer d'entraîner une baisse générale des salaires.

Enfin, un tel dispositif légal pourrait aussi signifier la fin du partenariat social, si le patronat devait considérer qu'il n'aurait plus sa raison d'être.

3.2 Conséquences en cas de rejet de l'initiative

En cas de rejet de l'initiative, un salaire minimum ne pourrait être rendu obligatoire que par le biais des systèmes mis en place dans le cadre de l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail et des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Les partenaires sociaux continueraient à négocier des salaires minima dans leurs conventions collectives de travail, qu'ils pourraient rendre obligatoires en présentant une demande d'extension aux autorités compétentes.

En ce qui concerne les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, les cas de sous-enchère abusive et répétée continueraient à être examinés par la commission tripartite. Ces situations feraient l'objet de mesures spécifiques décidées par ladite commission, que ce soit sous forme de rectification ponctuelle des salaires dans un cas donné, de proposition aux partenaires sociaux de la branche d'activité concernée d'étendre le champ d'application d'une convention collective de travail à des conditions facilitées ou encore de projet de contrat-type de travail avec salaires minimaux obligatoires.

En d'autres termes, il n'y aurait de fixation de salaire minimum obligatoire que dans les cas où des abus sont constatés lors des contrôles effectués par les inspecteurs du marché du travail et non pas de manière systématique dans toutes les branches d'activité et dans toutes les régions du canton.

4 PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE POPULAIRE

Tout en comprenant les arguments développés par les initiants qui ont pour ambition louable d'offrir à chacun un niveau de vie décent, le Conseil d'Etat est d'avis pour divers motifs, qu'il faut recommander au peuple de rejeter cette initiative populaire.

4.1 Défendre le partenariat social

En Suisse, les salaires minimaux sont définis par les partenaires sociaux et fixés dans les conventions collectives de travail. Il n'appartient pas, sur le principe, à l'Etat de s'immiscer dans ce dialogue social. Le Conseil d'Etat a toujours favorisé la voie du dialogue paritaire débouchant sur la conclusion de conventions collectives de travail. Il considère que cette voie laisse, d'une part, la compétence aux partenaires sociaux de négocier, de manière pragmatique, les salaires minimaux par catégories professionnelles dans chaque branche d'activité où le besoin s'en fait sentir et, d'autre part, leur permet également de régler d'autres aspects des conditions de travail, soit l'octroi de divers avantages sociaux, tels que la durée contractuelle du travail et du repos, le droit annuel aux vacances, la perte de gain en cas de maladie ou d'absences justifiées, l'octroi du treizième salaire, etc. Par ailleurs, les partenaires sociaux signataires ont, rappelons-le, la faculté de requérir l'application de leurs conventions collectives de travail pour l'ensemble de la branche économique.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de poursuivre dans cette voie et de soutenir le partenariat social. Actuellement, il y a dans le canton de Vaud 9 conventions collectives de travail étendues sur le plan cantonal et 15 sur le plan national applicables sur territoire vaudois. On peut en outre considérer qu'elles concernent les secteurs les plus sensibles en matière de dégradation potentielle des conditions de travail.

4.2 Utiliser le dispositif existant de lutte contre le dumping salarial

En cas de dumping social et salarial dans des secteurs ne disposant pas de conventions collectives de travail, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes permettent aux commissions tripartites de proposer à l'autorité compétente d'édicter un contrat-type de travail comprenant un salaire minimum obligatoire. Ce dispositif comporte l'avantage indéniable d'apporter des solutions seulement dans les cas où des abus manifestes de sous-enchère salariale sont constatés et non pas d'imposer des salaires minima de manière systématique dans tous les secteurs d'activité non conventionnés, comme le demandent les initiants.

4.3 Ne pas défavoriser le canton de Vaud

L'acceptation de cette initiative populaire prêterait le canton de Vaud par rapport aux autres cantons suisses où il n'existe pas de salaire minimum fixé par l'Etat. Même si des initiatives similaires ont été déposées dans divers cantons, notamment en Suisse romande, aucun canton ne dispose pour l'heure de dispositions constitutionnelles sur cet objet, à l'exception du canton du Jura qui n'est pas parvenu à mettre sur pied une législation cantonale d'application. Il n'est donc pas souhaitable que le canton de Vaud soit le seul canton où une telle réglementation soit instaurée, sous peine de défavoriser son économie par rapport à celle des autres cantons.

4.4 Régler la question du salaire minimum sur le plan national

Si une majorité politique devait estimer qu'il y a lieu de régler la question du salaire minimum, il serait alors préférable que cela se fasse sur le plan national. Une initiative populaire fédérale sera lancée prochainement sur cet objet, prévoyant un salaire horaire minimum de 22 francs à l'heure, soit environ un salaire mensuel brut de 3'800 francs. Sans vouloir anticiper sur les avis qui seront exprimés et sur le sort politique qui sera réservé à cette initiative populaire fédérale si elle devait aboutir, elle comporte au moins l'avantage de ne pas défavoriser les entreprises des cantons qui seraient les seuls à légiférer sur cet objet, puisque la problématique se réglerait au niveau national.

4.5 Eviter l'impraticabilité de l'application de l'initiative

L'exécutabilité de cette initiative, soit sa mise en œuvre, posera des difficultés importantes à l'Etat, appelé à fixer des salaires minimaux dans toutes les branches d'activité non soumises à des conventions collectives de travail et en les distinguant également selon les régions.

Cet aspect important avait déjà été abordé dans le cadre du préavis du Conseil d'Etat sur la question de la validité de l'initiative. Le Tribunal fédéral et la Cour constitutionnelle, dans les arrêts rendus respectivement le 8 avril 2010 et le 19 mai 2010, ont l'un et l'autre mis en évidence les difficultés d'application très considérables qu'une réglementation sur cet objet provoquerait au niveau cantonal.

Le Tribunal fédéral a pour sa part considéré, suite au recours qui lui avait été adressé dans une cause analogue genevoise, que "le cadre et les strictes conditions posées par le respect du droit fédéral rendent en effet l'initiative très difficile à mettre en œuvre ... Il ne sera notamment pas aisé de fixer les montants des salaires minima, puisqu'ils devront se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assurance sociale, sous peine de sortir du cadre de la "politique sociale" pour entrer dans celui de la "politique économique" et, donc, d'être

contraires à la liberté économique".

La Cour constitutionnelle a pour sa part notamment souligné qu'il "appartiendra à l'autorité compétente de rendre attentifs les votants sur les difficultés d'application d'une telle initiative et de ses limites au regard du droit supérieur".

En fonction de ce qui précède et comme déjà indiqué sous point 3.1, on peut dès lors même se demander si la fixation de salaires aussi bas, même en tenant compte des régions ainsi que le préconise l'initiative, n'aurait tout simplement pas un effet contraire à celui voulu par les initiants. Les employeurs pourraient être tentés de n'appliquer que ces salaires minima, qui pourraient se situer en dessous des salaires réels pratiqués, provoquant ainsi un effet de nivellement par le bas des rémunérations et des salaires vaudois. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les revenus sociaux minimums se fondent sur des critères familiaux et non pas sur des revenus individuels.

En outre, pour les divers motifs invoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat n'envisage pas non plus de présenter au Grand Conseil un contre-projet à cette initiative populaire.

5 PROCÉDURE

L'article 174 Cst-VD prévoit que la révision partielle de la constitution peut être demandée par le Grand Conseil ou par voie d'initiative populaire et qu'elle peut porter sur une disposition constitutionnelle ou sur plusieurs d'entre elles si elles sont intrinsèquement liées.

L'article 100 al. 1 LEDP mentionne que l'initiative doit être rédigée sous la forme d'un ou de plusieurs articles constitutionnels alors que l'article 100 al. 2 LEDP stipule que le Grand Conseil peut en recommander le rejet ou l'acceptation. L'alinéa 3 du même article mentionne que l'initiative est soumise au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'un contre-projet ou d'une recommandation.

En d'autres termes, sur la base des articles précités, le Grand Conseil peut :

- recommander l'acceptation ou le rejet de l'initiative rédigée de toutes pièces et tendant à la révision partielle de la Constitution ;
- décider s'il entend présenter un contre-projet.

En l'absence de contre-projet du Conseil d'Etat et au regard de la recommandation que ce dernier propose, le Grand Conseil doit donc voter l'entrée en matière, puis il pourra se prononcer sur le fait qu'il entend suivre la recommandation du Conseil d'Etat de rejeter l'initiative ou, au contraire, par voie d'amendement à l'art. 2 du projet de décret, en recommander l'acceptation.

Il lui est également possible de proposer un contre-projet. Si tel est le cas, il doit encore élaborer le contre-projet, le voter et, dans l'hypothèse où il y aurait retrait de l'initiative, se prononcer également sur le fait que le contre-projet est soumis au vote du peuple ou s'il devient caduc. L'article 98a alinéa 2 LEDP indique en effet que si un contre-projet est de rang constitutionnel, le Grand Conseil fixe dans le décret ordonnant la convocation des électeurs si, en cas de retrait de l'initiative, le contre-projet est soumis au vote du peuple ou s'il devient caduc.

6 CONSEQUENCES

6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Pas à ce stade.

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

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Néant.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

6.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

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

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le décret ci-après ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Pour le droit à un salaire minimum".

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire cantonale "Pour le droit à un salaire minimum"

du 15 septembre 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 78 et 174 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003

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

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante:

"Acceptez-vous l'initiative populaire "Pour le droit à un salaire minimum" ?"

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de cette initiative.

Art. 3

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 septembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean