



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

MESSAGE

Message accompagnant la réponse à l'initiative populaire cantonale pour un salaire minimum légal

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent rapport, la position du Conseil d'Etat relative à l'initiative populaire cantonale pour un salaire minimum légal.

Le texte déposé le 26 août 2009 par le comité d'initiative pour un salaire minimum légal en Valais est accompagné de 4'265 signatures (annexe 1). Il demande la création d'une base légale formelle, fondée sur les deux dispositions de la Constitution du canton du Valais (Cst. cant.) suivantes :

- *L'Etat doit apporter à la famille, communauté de base de la société, la protection, le soutien dont elle a besoin pour que chacun de ses membres puisse s'épanouir* (art. 13bis Cst. cant.) ;
- *L'Etat édicte des prescriptions concernant la protection ouvrière et assurant la liberté du personnel* (art. 14 Cst. cant.).

Se fondant sur une jurisprudence récente¹, la Commission de Justice du Grand Conseil a estimé le 29 juin 2010 que cette initiative populaire était réputée valable (annexe 2).

Le présent message analyse sur le fond la conformité et la praticabilité du texte de l'initiative.

1. SYNTHÈSE

La conformité de l'initiative déposée - de rang légal et non constitutionnel - avec les normes de rang supérieur n'apparaît pas comme immédiatement certaine.

De même, sa mise en œuvre s'avérerait éminemment difficile et délicate, ne serait-ce que parce que les réserves qu'elle formule ne permettent de tenir compte ni d'importantes particularités régionales et sectorielles (par ex. l'agriculture des régions de montagne ou les petits commerces), ni des spécificités inhérentes à certaines catégories de salariés, notamment en cours de formation ou de réinsertion.

Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence la plus récente relative au principe d'inviolabilité du droit de vote et au principe de proportionnalité confirme que ce texte ne

¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009 du 8 avril 2010, dans la cause SolidaritéS et al. c/ Grand Conseil de la République et canton de Genève et réf. cit.

saurait être déclaré nul, dès lors qu'il ne saurait être qualifié de manifestement et indubitablement non conforme au droit, ni totalement impraticable, sauf à porter atteinte aux droits politiques du corps électoral.

De surcroît, force est de constater que les cantons conservent une compétence résiduelle en matière de fixation des salaires, dans la mesure où leur action :

1. vise à garantir des conditions de vie décentes et à lutter contre la pauvreté (ces mesures doivent relever de la politique sociale et non de la politique économique) ;
2. ne porte pas atteinte à la liberté syndicale, en particulier à la faculté de conclure des accords salariaux dans le cadre de négociations collectives
3. et se borne à compléter le dispositif des mesures d'accompagnement à l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne.

Compte tenu du lancement le 23 janvier 2011 de l'initiative constitutionnelle fédérale "*Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)*" par les syndicats de l'Union syndicale suisse (USS, annexe 3), laquelle prévoit une prise en compte des réserves et particularismes précités, le Conseil d'Etat a proposé dans un premier temps la suspension de la décision sur la suite à donner à l'initiative cantonale. Parallèlement, des négociations visant à augmenter les salaires minimaux dans les domaines servant des montants inférieurs à ceux proposés ont permis des augmentations sensibles au niveau des échelles de traitement, notamment dans l'agriculture. Une différence subsiste néanmoins entre les plus bas salaires et le salaire minimum proposé.

C'est la raison pour laquelle, malgré l'aboutissement de l'initiative fédérale le 6 mars 2012 et la dynamique positive observée en Valais au niveau des négociations paritaires dans les branches posant problème, le Conseil d'Etat se résout à retourner l'objet au Grand Conseil en proposant son rejet sans contre-projet, soucieux de ne pas retarder davantage l'exercice des droits populaires.

2. REMARQUES GENERALES

Depuis 1998, la question de la fixation d'un salaire minimum légal a fait l'objet de nombreux débats parlementaires, tant au niveau fédéral que cantonal.²

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de confirmer les règles applicables en la matière, lesquelles sont reprises et analysées ci-après.³

Il s'agit de déterminer en l'espèce si le texte déposé, qui propose l'édiction d'une base légale formelle cantonale :

- est conforme au cadre légal en vigueur ou si, au contraire, le droit fédéral ou cantonal y fait obstacle;
- apporte une solution adéquate et praticable aux problèmes socio-économiques auxquels elle entend remédier.

A titre liminaire, il convient également de préciser que le salaire minimal requis par l'initiative n'est pas, comme indiqué, de Fr. 3'500.— brut par mois, mais de **Fr. 3'791,55**. Le treizième salaire doit en effet être compté à part entière, dès lors qu'il n'est fondé sur aucune disposition légale. Il correspond à une manière de distribuer une part du salaire, *pro rata*

² Des initiatives portant sur ce même thème ont récolté un nombre suffisant de signatures dans les cantons de Genève, Vaud, Jura et Tessin, lesquels ont émis des avis de droit nuancés en la matière (invalidation des textes déposés dans les cantons du Tessin et de Vaud). La Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois a toutefois cassé cette décision dans son arrêt du 19 mai 2010, dans la cause Solidarité Vaud et al. contre Conseil d'Etat.

³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009 du 8 avril 2010, dans la cause SolidaritéS et al. c/ Grand Conseil de la République et canton de Genève et réf. cit. (notes infra).

temporis, en fin d'année, à la fin des rapports contractuels ou selon une périodicité librement définie par les parties contractantes. Une telle rétribution, dont le montant et l'échéance inconditionnelle sont fixés par le contrat, est ainsi un élément intégral du salaire.⁴

2.1. De la validité juridique

Associé aux principes d'inviolabilité du droit de vote et de proportionnalité⁵, le principe *in dubio pro populo* veut qu'une initiative soit interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants.

En effet, l'art. 34 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) garantit les droits politiques, dans le sens où il protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Il en définit le contenu et l'étendue, mais aussi les protège contre toute atteinte qui en limiterait l'exercice libre et régulier. Ce n'est que si l'inconstitutionnalité de l'initiative «saute aux yeux et ne peut être raisonnablement niée» que le Grand Conseil est tenu de la déclarer invalide.⁶

De même, de grandes difficultés de mise en œuvre, si elles suscitent des doutes quant à la validité de l'initiative, ne suffisent pas à la rendre manifestement et indubitablement contraire au droit supérieur. En effet, encore faut-il que l'obstacle à sa réalisation soit insurmontable, faute de quoi l'initiative doit être déclarée recevable et soumise au vote populaire. La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est d'autant plus grande que l'initiative est conçue en termes généraux et qu'il appartiendra au législateur de la concrétiser en adoptant les normes nécessaires à sa réalisation, dans le respect du droit supérieur. Tout en tenant compte de la volonté des initiants, il lui appartiendra de corriger les imperfections de l'initiative lors de sa concrétisation.⁷

La validité d'une initiative doit avant tout être analysée sous l'angle du principe de la force dérogatoire - ou de la primauté - du droit fédéral, mais aussi du respect des droits fondamentaux, au nombre desquels comptent les libertés économiques et syndicales.

En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, une initiative populaire cantonale ne doit rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international.⁸

Les cantons ne sont ainsi pas autorisés à légiférer dans des matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation.⁹

Dès 1977, le Conseil fédéral a émis des réserves à l'égard d'une disposition constitutionnelle cantonale fixant un salaire minimal, précisant que les règles de droit public cantonal en concours avec le droit civil fédéral ne sont admissibles qu'à la triple condition que¹⁰ :

⁴ ATF 109 II 447, JdT 1984 I 222; JAR 1985 144; voir aussi Pierre Tercier, «Les contrats spéciaux» Schulthess, Zurich, 1995, p. 326.

⁵ Ce principe, qui ressort de l'art. 36 al. 3 Cst. féd., veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens et que les décisions d'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 134 I 172, consid. 2.1 et réf. cit., mentionné in arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois, du 19 mai 2010, op. cit., consid. 3 b), p. 6).

⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, op. cit, consid. 2.3; ATF 131 I 126, consid. 5; arrêt du Tribunal fédéral 1C 248/2007, du 21 avril 2008, consid. 5.1.

⁷ ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177 et réf. cit.; Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois, op. cit., consid. 3 b), 4 et 5 b), pp. 5-11, en particulier pp. 5-7 et 10 et réf. cit.

⁸ Art. 49 al. 1 Cst. féd.; art. 33 al. 3 Cst. cant.; ATF 133 I 100, consid. 4.1, pp. 115 et s.

⁹ ATF 134 I 125 consid. 2.1 p. 128; 133 I 286 consid. 3.1 p. 290 et les arrêts cités; JT 2009 I 313; ATF 133 I 286, consid. 3.1.

¹⁰ Message du Conseil fédéral du 20 avril 1977 concernant la garantie de la constitution du futur canton du Jura, FF 1977 II 257, 267.

1. le législateur fédéral n'ait pas entendu réglementer la matière en question de manière exhaustive : l'initiative doit être **conforme à la répartition** constitutionnelle et légale **des compétences** en matière de droit du travail et de fixation des salaires. Ces règles ne doivent en outre **ni éluder ni contredire le sens ou l'esprit du droit civil fédéral**;
2. les règles cantonales proposées soient justifiées par un **intérêt public** pertinent;
3. ces règles respectent le principe de **proportionnalité**. L'initiative doit tenir compte des conditions régionales et sectorielles et aucun autre moyen, tels une convention collective de travail (**CCT**) ou un contrat-type de travail (**CTT**), ne doit pouvoir convenir.

Ces conditions font désormais l'objet d'une jurisprudence constante.¹¹

2.1.1. Du respect de la répartition des compétences

L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut s'y substituer dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut de manière exclusive toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives.¹²

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail et de fixation du salaire est particulièrement complexe, car la Confédération dispose de plusieurs compétences dont elle a fait un triple usage :

- a) en droit civil ou droit privé, soit par le droit du contrat de travail (art. 122 Cst. féd.), lequel est réglé en premier lieu par le Code des obligations (CO) et le droit collectif du travail et place la liberté contractuelle en principe cardinal;
- b) en droit public, qui traite exclusivement de la protection des travailleurs sous l'angle de la santé et de la sécurité au travail (art. 110 Cst. féd.);
- c) en droit mixte que sont les mesures d'accompagnement des Accords bilatéraux signés entre la Suisse et l'Union européenne.

a) L'art. 122 Cst. féd. prévoit que la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération. Le législateur fédéral, s'il a laissé la fixation du salaire à la libre appréciation des parties au contrat (art. 19 CO), impose à l'employeur, en application de l'art. 322 CO, de verser le salaire convenu, usuel ou fixé par une CCT ou un CTT.

Toutefois, l'article 6 du Code civil suisse¹³ prévoit que les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public. Il permet ainsi de fonder une compétence cantonale résiduelle en matière de fixation des salaires, dès lors que celle-ci n'en élude ni n'en contredit le sens ou l'esprit.

b) A teneur de la Constitution fédérale, la Confédération *peut* légiférer sur la protection des travailleurs et sur les rapports entre employeurs et travailleurs (art. 110 Cst. féd.).

Le fait que la loi fédérale sur le travail et l'ordonnance sur la prévention des accidents¹⁴ - qui fixent les minima en matière de protection des travailleurs - ne traitent pas de la question de

¹¹ ATF 131 I 333 consid. 2.1 p. 336; 130 I 169 consid. 2.2 p. 170; 129 I 330 consid. 3.1 p. 334 et les arrêts cités; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, op. cit., consid. 2.1.

¹² ATF 133 I 110 consid. 4.1 p. 116 et réf. cit.; 131 I 333 consid. 2.1 p. 336 et 2.2 p. 336; 130 I 169 consid. 2.2 p. 170; 129 I 330 consid. 3.1 p. 334 ; ATF 125 I 431 consid. 3b/aa p. 434 et les arrêts cités.

¹³ RS 210

¹⁴ Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 (LTr, RS 822.11);
Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles, du 19 décembre 1983 (OPA, RS 832.30).

la fixation du salaire ne suggère en rien que le législateur ait voulu exclure toute limitation et ait ainsi épuisé sa compétence en la matière. L'adoption valable par plusieurs cantons de dispositions légales de droit public visant la protection des travailleurs contre la fumée passive confirme que cette lacune ne saurait être assimilée à un silence qualifié.

c) Quant aux autres dispositions de droit public fédéral traitant de la question de la fixation des salaires dans un but de protection des travailleurs¹⁵, elles exigent le respect des normes ou usages en vigueur, mais n'en déterminent pas la portée.

En effet, les instruments juridiques nouveaux instaurés par les mesures d'accompagnement aux Accords bilatéraux (extension facilitée des CCT et la possibilité d'édicter des CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs), dès lors qu'ils visent avant tout à prévenir les risques de dumping salarial générés par la libre circulation des personnes, limitent l'intervention étatique aux situations de sous-enchères abusives et répétées.

Ainsi, même s'ils pourraient potentiellement l'être, tous les travailleurs oeuvrant en Valais ne sont de loin pas concernés par ces mesures. En cherchant à empêcher une baisse du niveau actuel des salaires, elles laissent malgré tout la place à une réglementation plus générale et moins ambitieuse, visant à garantir un revenu assurant des conditions de vie décentes.

Par conséquent, le texte de l'initiative, qui propose de compléter le dispositif correctif prévu par les mesures d'accompagnement aux Accords bilatéraux par une mesure préventive, soit un seuil, n'entre pas *prima facie* en conflit avec lui.

En revanche, la première phrase de l'initiative, qui prévoit l'application du salaire minimal à toutes entreprises opérant sur le territoire du canton du Valais, est **possiblement contraire à la loi fédérale sur le marché intérieur**, les salaires pratiqués au siège d'une entreprise sise dans un autre canton étant réputés équivalents à ceux en vigueur en Valais.¹⁶

Sous l'angle de la **liberté syndicale**, l'initiative n'entrave pas l'application des CCT existantes prévoyant des salaires minimaux. Tout au plus restreint-elle de manière limitée (vers le bas) la liberté de négociation collective des partenaires sociaux, en application du principe de l'interprétation la plus favorable aux initiants.¹⁷

Pour être conforme au dispositif légal précité, mais aussi à la **liberté contractuelle** (art. 27 Cst. féd.), dont émane la libre fixation du salaire, encore faut-il que le contenu de l'initiative soit justifié par un intérêt public et proportionné au but visé (art. 36 Cst. féd.). Il ne saurait en tout état viser un but de politique économique.

Les initiants ayant déposé un texte de rang légal et non constitutionnel, il convient enfin de noter que sa conformité à certaines législations cantonales spécifiques devrait, cas échéant, encore être analysée et validée.

¹⁵ Les trois mesures d'accompagnements à l'Accord sur la libre circulation des personnes, soit l'art. 2 al. 1 lit. a de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés - RS 823.20), les art. 4 et 5 de la loi fédérale sur le travail à domicile, du 20 mars 1981 (LTrD - RS 822.31); l'art. 22 de la loi fédérale sur les étrangers du 16 septembre 2005 (LEtr - RS 142.20), l'art. 1a de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail du 28 septembre 1956 (LECCT - RS 221.215.311), ou encore l'art. 360a al. 1 du Code des obligations (Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse [Livre cinquième: Droit des obligations], RS 220, ci-après CO).

¹⁶ Art. 2 et 5 de la loi fédérale sur les marchés intérieurs, du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02).

¹⁷ Avis de droit du Prof. Pascal Mahon du 12 janvier 2009, intitulé Initiative constitutionnelle pour un droit à un salaire minimum (initiative Dolivo), chap. IV let. D., p. 44, consid. 93.

2.1.2. De l'intérêt public

L'initiative poursuit un but d'intérêt public compatible avec le droit fédéral uniquement dans la mesure où sa finalité première n'est pas d'intervenir dans les rapports entre les employeurs et les travailleurs (en regard du droit privé du contrat de travail et du droit public fédéral portant sur la protection des travailleurs et les mesures d'accompagnement des Accords bilatéraux), mais d'atteindre un **objectif de politique sociale** de compétence cantonale, soit de garantir des conditions de vie décentes et de lutter contre la pauvreté.¹⁸

La doctrine n'est pas unanime sur la question, plusieurs auteurs estimant que des salaires minima cantonaux ne sont admissibles que si des motifs de police économique, notamment des situations d'urgence, devaient imposer des mesures aussi incisives.¹⁹ Pour rester dans le cadre de la "politique sociale", le salaire minimal proposé doit se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assistance sociale.²⁰

En l'espèce, ce montant se situe au niveau de certains salaires prévus dans différentes CCT actuellement en vigueur (cf. tableau infra p. 7), ce qui le situe à la limite du cadre de la "politique économique".

2.1.3. De la proportionnalité

Le principe de la proportionnalité exige que l'introduction d'une telle norme soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Il interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts).²¹

L'instauration d'un salaire minimum limiterait la liberté contractuelle, non plus par des mesures correctrices, comme cela s'est fait avec les mesures d'accompagnement à l'Accord sur la libre circulation des personnes (art. 360a CO et art. 1a LECCT²²), mais par des mesures préventives.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le texte de l'initiative cantonale n'instaure certes pas une mesure si radicale qu'elle reviendrait à vider la liberté contractuelle de sa substance. Or, quand bien même il contient un certain nombre de réserves permettant de tenir compte de certaines situations particulières, il ne permet pas de tenir suffisamment compte des conditions régionales et sectorielles, ainsi qu'il sera démontré ci-après.

De manière générale, l'Etat n'a pas vocation à s'immiscer dans le processus de fixation des salaires, mais à apporter ses «bons offices» en cas de blocage du partenariat social.

La négociation des conditions de travail et de salaires reste l'apanage des partenaires sociaux dans le cadre du droit collectif. Il leur appartient prioritairement de rechercher les solutions les mieux adaptées aux besoins spécifiques des secteurs considérés, principalement par la conclusion, l'adaptation, voire l'extension de CCT ou la mise en œuvre

¹⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, op. cit., consid. 3.3, pp. 11-12; ATF 80 I 155, consid. 4, JT 1950 I 78; Prof. P. Mahon, op. cit., chap. IV, pp. 38-44, consid. 84-92 et réf. cit.

¹⁹ Staehelin/Vischer, Obligationenrecht, 1996, §19 ad art. 322 CO.

²⁰ Prof. P. Mahon, op. cit., chap. IV, pp. 38-44, consid. 42, 91 et 97, pp. 21, 43, 45; cf. Lignes directrices pour le calcul du minimum vital du droit des poursuites selon l'article 93 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 1^{er} juillet 2009 (LP – RS 281.1).

²¹ ATF 135 I 176 S. 186, consid. 8.1 et réf. cit.

²² cf. note 15 supra in fine.

de CTT²³, à la condition, il est vrai, que les branches professionnelles soient suffisamment organisées pour permettre ce genre d'exercice.²⁴

Notre canton dispose à ce jour d'un des tissus de CCT étendus les plus importants de Suisse, dont le Conseil d'Etat a constamment veillé à en encourager le développement. Certes, les parties, moyennant la forme écrite, peuvent déroger aux dispositions contenues dans les CCT.²⁵ Il n'en demeure pas moins que celles-ci servent de filet social et sont, dans l'ensemble, suivies si l'on considère le personnel engagé à l'année.

De son côté, et comme déjà indiqué, la Confédération a édicté des dispositions de droit public permettant non seulement la sauvegarde de la santé et la sécurité des travailleurs, mais aussi l'extension facilitée des CCT ou l'édition de CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs dans les branches où une situation de sous-enchère salariale abusive et répétée pourrait être diagnostiquée.²⁶

Le rôle de l'Etat s'est ainsi cantonné jusqu'ici à une intervention en cas de conflit collectif (par son Office cantonal de conciliation) ou de dumping salarial avéré (via les pouvoirs exécutifs fédéraux et cantonaux, sur proposition des Commissions tripartites fédérales, respectivement cantonales).²⁷ Ce dispositif complète la mise à disposition du justiciable d'instances juridictionnelles aptes à régler les différends d'ordre privé (Autorité cantonale de conciliation, Tribunal du travail, Tribunaux ordinaires). Dans le domaine du droit privé, l'intervention de ces organes n'est possible que sur la base d'une requête formulée par l'une des parties aux rapports contractuels.

Le salaire minimal légal proposé par les initiants consisterait en un instrument subsidiaire, soit un filet social dans les branches où la conclusion d'une CCT n'est pas possible ou dans lesquelles des salaires minimums acceptables ne peuvent pas être négociés.

Le texte de l'initiative prévoit ainsi d'accorder des compétences extraordinaires à l'Etat, via le Service de protection des travailleurs et des relations du travail, afin de contrôler le respect des salaires minima par les employeurs. Il en résulterait une extension des compétences des inspecteurs de l'emploi.

Or, les montants minimums proposés (Fr. 3'500.--, respectivement Fr. 3'000.-- si la branche est couverte par une CTT étendue), qui ne souffrent pas d'exception, paraissent par trop rigides : à supposer que la conformité au droit supérieur puisse être admise, il n'en resterait pas moins que le cadre dans lequel l'initiative pourrait se mouvoir et opérer serait extrêmement étroit, ce qui ne manquerait de soulever d'épineuses questions s'agissant de

²³ Par l'édition de contrats-type, l'Etat fixe unilatéralement les salaires dans 8 branches économiques. Il s'agit pour mémoire du personnel :

- des téléphériques, télésièges, téléskis et autres moyens de transports analogues;
- de l'économie domestique;
- des fromageries;
- des caves ;
- de la vente dans le commerce de détail;
- des entreprises de transport automobile (transports de choses et de terrassements);
- des bureaux d'ingénieurs, d'architectes et autres bureaux d'études;
- de l'agriculture.

²⁴ Art. 356 CO

¹ *Par la convention collective, des employeurs ou associations d'employeurs, d'une part, et des associations de travailleurs, d'autre part, établissent en commun des clauses sur la conclusion, l'objet et la fin des contrats individuels de travail entre employeurs et travailleurs intéressés.*

²⁵ Art. 360 CO

¹ *Sauf accord contraire, le contrat-type de travail s'applique directement aux rapports de travail qu'il régit.*

² *Le contrat-type peut prévoir que les accords dérogeant à certaines de ses dispositions doivent être passés en la forme écrite.*

²⁶ Art. 360b CO et 1a LECCT (cf. note 16 supra).

²⁷ Le canton du Valais a eu l'occasion d'édicter deux CTT avec salaires minimums obligatoires : l'un dans le domaine de la maintenance et du nettoyage industriels, du 21 janvier 2009, l'autre dans le domaine du secteur principal de la construction, du 7 mars 2012.

sa mise en oeuvre et de sa concrétisation, eu égard notamment aux différentes situations particulières dont il faudrait malgré tout tenir compte en pratique.

Outre les problèmes posés par cette réserve eu égard au respect du principe d'égalité de traitement, elle doit être examinée concrètement en regard des salaires minima mensuels fixés et servis en 2012 dans quelques professions (il est volontairement fait référence aux salaires les plus bas des échelles existantes).

Salaires 2012 pour une activité à plein temps, sans formation

(y compris le 13^{ème} salaire)

Agriculture (CTT cantonal) pour les 4 premiers mois, sans CFC	Fr. 12,50 x 208 heures	2'600.--
dès le 5 ^{ème} mois, sans CFC	Fr. 13,25 x 208 heures	2'756.--
dès la 2 ^{ème} année, sans CFC	Fr. 14.-- x 208 heures	2'912.--
Vente (CTT cantonal)	Fr. 17,55 x 186,5 heures	3'273.--
Restauration (CCT fédérale) sans CFC		3'683.--
Remontées mécaniques (CTT cantonal) débutant de première année	salaire annuel divisé par 12	3'888.--
RSV (salaire de départ fonction soignante)		4'179.--
Aide électricien (sans CFC) débutant	Fr. 23,70 x 180 heures x 8,33%	4'621.--
Aide menuisier (CCT romande) débutant sans CFC, de 20 ans d'âge		4'744.--

Il ressort de cet échantillon que les salaires des CTT cantonaux sont plus bas (si l'on s'en tient aux salaires minimaux des postes non qualifiés et non aux salaires réels) que les **Fr. 3'791,55²⁸** plébiscités par l'initiative.

Le canton du Valais dispose de secteurs économiques à revenus faibles, plus particulièrement certains segments du commerce de détail, du tourisme ou de l'agriculture, les frais ne pouvant que difficilement être reportés sur le consommateur.

Dans le but manifeste de favoriser la conclusion de nouvelles CCT, l'initiative autorise les CCT étendues à déroger au salaire minimum obligatoire par des salaires inférieurs de Fr. 500.- au seuil prévu (art. 5 Initiative). Si, comme suggéré, les partenaires sociaux devaient choisir de négocier des CCT dans ces branches en en demandant l'extension, force est de constater que seul celui de l'agriculture serait effectivement trop faible.

Le Conseil d'Etat a évalué l'opportunité de proposer un contre-projet de rang constitutionnel sur lequel aurait pu se fonder une intervention étatique. Les partenaires sociaux des secteurs économiques connaissant des salaires trop bas auraient été amenés à élaborer eux-mêmes des solutions propres à leur branche, faute de quoi le législatif ou l'exécutif auraient pu imposer des solutions, sur la base d'une étude scientifique approfondie. En dernière analyse, cette solution n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat, celui-ci estimant que le dispositif de lutte contre le dumping salarial et social en vigueur était suffisant.

²⁸ Comme indiqué en préambule, le salaire minimal requis par l'initiative n'est pas, comme indiqué, de Fr. 3'500.- brut par mois, mais de Fr. 3'791,55 brut.

2.2. De l'opportunité socio-économique d'un salaire minimal

En l'espèce, l'objectif de l'initiative déposée est louable, dès lors qu'il vise une amélioration des conditions salariales des «working poors»²⁹.

Il n'est pas sûr qu'elle constitue une réponse permettant de lutter efficacement contre la précarité.

En effet, la fixation d'un salaire minimal de Fr. 45'500.-- par an pour un plein temps comporte plusieurs effets indésirables :

- l'exclusion du marché du travail des personnes dont le salaire actuel se situe en dessous de ce plancher pour des motifs de réinsertion, auxquelles l'économie aura moins tendance à faire appel (bénéficiaires de l'AI, de l'assistance sociale ou sans formation);
- la réticence de certaines branches à engager des apprentis de première année pour un salaire mensuel de Fr. 700.-- (actuellement Fr. 300 à 500.--), alors même que la nouvelle loi sur la formation professionnelle exige une implication accrue des maîtres d'apprentissage et diminue la disponibilité des apprentis;
- une menace pour certains secteurs de l'économie valaisanne, notamment pour certaines exploitations agricoles et les petits commerces situés dans les vallées latérales, dont la situation est notoirement précaire;
- un déséquilibre potentiel du pouvoir d'achat des bénéficiaires, lié aux effets de seuil (assujettissement à la LPP³⁰, suppression du droit au subventionnement de leur assurance maladie de base, à une pension alimentaire ou à une bourse d'étude).

En regard du principe de la liberté d'accès au marché, elle est enfin susceptible d'aggraver, dans le domaine des marchés publics, une inégalité de traitement entre soumissionnaires valaisans et ceux provenant d'un autre canton, ces derniers étant soumis aux normes légales et conventionnelles de leur siège.³¹

3. COMMENTAIRES PARTICULIERS (se référer au texte de l'initiative)

Ad 1 Comme indiqué plus haut, imposer à une entreprise sise dans un autre canton une norme salariale minimale valaisanne contreviendrait au principe d'équivalence inscrit dans la loi fédérale sur le marché intérieur.³²

Ad 2 L'initiative fait référence à la durée du temps de travail «conventionnelle ou légale». De manière générale, la durée du travail dans le droit collectif se situe entre 40 et 42 heures par semaine en moyenne, alors que la loi fédérale sur le travail (LTr) fixe cette durée entre 45 et 50 heures hebdomadaires, selon le type d'activité visée.³³

La fixation d'un salaire minimum sur une base mensuelle péjore donc notablement la situation des personnes au bénéfice d'un régime horaire découlant de la LTr.

²⁹ Personnes occupant un emploi la majorité de l'année, mais qui demeurent dans la pauvreté (besoins élémentaires non couverts), en raison de la faiblesse de leurs revenus (revenus d'activité + prestations sociales).

³⁰ La partie du salaire annuel comprise entre Fr. 22'155.-- et 75'960.-- doit être assurée («salaire coordonné»).

³¹ cf. note 16 supra.

³² cf. note 16 supra.

³³ Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964, RS 822.11.

Art. 9 Durée maximum de la semaine de travail

¹ La durée maximale de la semaine de travail est de:

- a. 45 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises de commerce de détail;
- b. 50 heures pour tous les autres travailleurs.

Ad 3 La notion de stage proposée par l'initiative est imprécise et laisse place à toutes les interprétations. Elle ne saurait déroger aux dispositions de la loi fédérale sur l'assurance invalidité dont la vocation consiste précisément à trouver des solutions durables dans le cadre d'un nouvel emploi adapté. Elle pose également la question du respect des dispositions spéciales contenues dans la loi cantonale sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs.³⁴

Ad 4 Actuellement, l'offre de places d'apprentissage est clairement insuffisante par rapport à la demande. L'augmentation du salaire obligatoire et non négocié aura pour corollaire une diminution à court terme du nombre de places d'apprentissage offertes, alors que le but d'un apprentissage vise précisément l'acquisition d'une profession, de manière à ne pas devenir des «working poors».³⁵ Cette exigence crée par conséquent un double danger : celui de contribuer au chômage des jeunes, déjà très touchés, et à induire une baisse de leur niveau de formation.

4. CONCLUSIONS

A supposer que la conformité de l'initiative valaisanne au droit fédéral puisse être partiellement admise, il n'en resterait pas moins que le cadre dans lequel elle pourrait se mouvoir et opérer serait particulièrement étroit. Sa mise en œuvre serait d'autant plus difficile que les réserves qu'elle formule ne permettent pas de tenir compte des spécificités régionales et sectorielles.

La conformité de l'initiative à la liberté économique pose problème, dès lors que le salaire minimum prévu, fixé en réalité à Fr. 3'795,55 brut pour un nombre d'heures non spécifié, se trouve à la limite entre le cadre de la politique sociale et celui de la politique économique.

Plus généralement, fixer un salaire minimum obligatoire comporte le risque de figer les bas salaires, en particulier ceux des personnes sans qualification particulière, les employeurs pouvant décider de se borner à négocier les salaires du personnel formé. Ceci engendrerait un clivage dans le monde du travail qui ne correspond en rien aux fruits obtenus à ce jour par le travail permanent des partenaires sociaux.

Aussi, pour toute généreuse qu'elle soit, cette initiative :

- se trouve être difficilement conciliable avec le système normatif, tel qu'il prévaut actuellement, notamment avec la loi fédérale sur le marché intérieur;
- ne tient pas suffisamment compte des conditions régionales et sectorielles, notamment de secteurs économiques à revenus faibles, comme l'agriculture de montagne ou le commerce de détail pratiqué dans les vallées latérales;
- décourage les entreprises d'engager des apprentis ou des personnes en réinsertion, générant un risque accru de chômage structurel chez les jeunes et chez les personnes atteintes dans leur santé ou bénéficiaires d'une rente AI;
- crée à moyen terme un fossé entre les personnes au bénéfice d'une formation et ceux qui n'en ont pas, ces derniers risquant de se voir systématiquement écartés du marché du travail;
- implique une intrusion de l'Etat dans la sphère contractuelle, qui s'accompagne d'effets de bord potentiels indésirables, notamment la suppression potentielle des aides indirectes accordées aux personnes au bénéfice de revenus faibles;
- vide le partenariat social d'une partie de sa substance;

³⁴ du 23 novembre 1995 (RS 837.1 - LEMC).

³⁵ Art. 344 CO : par le contrat d'apprentissage, l'employeur s'engage à former la personne en formation à l'exercice d'une activité professionnelle déterminée, conformément aux règles du métier, et la personne en formation s'engage à travailler au service de l'employeur pour acquérir cette formation.

- n'apporte enfin pas de solution concrète aux emplois à bas salaires à temps partiels.

Dans leur initiative fédérale sur les salaires minimums, les initiants (les syndicats de l'USS), indiquent vouloir «*stopper la pression toujours plus grande qui s'exerce sur les salaires, à travers, d'une part, l'encouragement des conventions collectives de travail prévoyant des salaires minimums et, de l'autre, l'introduction d'un salaire minimum légal national*»³⁶.

Leur exposé des motifs confirme cependant que «*de nombreuses raisons d'ordre politique et économique s'opposent à une cantonalisation plus poussée des salaires : beaucoup de prestations sont proposées au-delà des frontières cantonales ou une partie considérable d'entre elles est le fait de fournisseurs provenant d'autres cantons (construction, etc.). En outre, nombre de cantons sont hétérogènes, ayant des régions à «haut salaire » et d'autres à «bas salaire» (en particulier les cantons touristiques).*»³⁷

L'initiative fédérale, déposée le 23 janvier 2012 et validée le 6 mars 2012, dès lors qu'elle vise l'édiction d'une disposition de rang constitutionnelle et tient compte de certaines situations particulières, paraît avoir de meilleures chances de trouver sa place dans la hiérarchie des normes.

Dans l'attente de l'issue qui sera donnée à cet objet fédéral, le Conseil d'Etat estime que l'initiative populaire cantonale doit être rejetée sans contre-projet, eu égard aux motifs qui précèdent.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

- 1. de refuser l'initiative;**
- 2. de la soumettre au peuple en lui recommandant de la rejeter;**
- 3. de renoncer à présenter un contre-projet.**

Dans cette attente, le Conseil d'Etat poursuivra sa politique consistant à encourager les négociations visant à augmenter les salaires minimaux dans les domaines servant des salaires inférieurs aux montants minimaux proposés par l'initiative cantonale.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, à l'assurance de notre haute considération.

Lieu, date Sion, le 6 juillet 2012

La Présidente du Conseil d'Etat **Esther Waeber-Kalbermatten**
Le Chancelier d'Etat **Philipp Spörri**

³⁶ Les initiants proposent un salaire minimum de 22 francs de l'heure, soit l'équivalent d'un salaire mensuel de 4000 francs sur 12 mois (pour 42 heures par semaine).

³⁷ Point de presse de l'USS du 28 avril 2010 relatif à l'initiative de l'USS pour des salaires minimums, pt 3 in fine p. 5 (cf. annexe 3).

Table des matières

1. SYNTHÈSE.....	1
2. REMARQUES GÉNÉRALES.....	2
2.1. De la validité juridique.....	3
2.1.1. Du respect de la répartition des compétences.....	4
2.1.2. De l'intérêt public.....	6
2.1.3. De la proportionnalité.....	6
2.2. De l'opportunité socio-économique d'un salaire minimal.....	8
3. COMMENTAIRES PARTICULIERS.....	9
4. CONCLUSIONS.....	10

Initiative populaire cantonale pour un salaire minimum légal

Les citoyennes et citoyens soussignés se basant sur les articles 13bis et 14 et conformément à l'art. 33 al. 1 de la Constitution du canton du Valais, demandent l'élaboration d'une loi cantonale sur le salaire minimum. Cette loi devra s'appuyer sur les principes suivants:

1. Les dispositions légales relatives au salaire minimum s'appliquent à tous les travailleurs et à toutes les travailleuses employé-e-s par toutes les entreprises ou parties d'entreprises suisses et étrangères, publiques ou privées, opérant sur le territoire du canton du Valais.

2. Il est institué un salaire minimum mensuel interprofessionnel brut de Fr. 3500.- (état au 01.01.2009), versé 13 fois l'an, pour un contrat de travail à plein temps, selon la durée conventionnelle ou légale. Sont exclus de ce salaire d'éventuelles gratifications, primes de production, allocations, indemnités diverses et remboursements de dépenses. Le salaire minimum est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

3. Si les rapports de travail sont différents, par la durée et par la forme, de ce qui est prévu au point 2 (en cas de travail à temps partiel, de travail intérimaire, de paiement à l'heure, etc.), le salaire sera calculé proportionnellement et en référence aux paramètres fixés au point 2.

Ne sont pas concernés :

- les jeunes en dessous de 16 ans et les étudiants pour des activités en période de vacances
- les stages entrant dans le cadre d'une formation reconnue, et les autres stages d'une durée inférieure à six mois, non renouvelables.

4. Pour les travailleurs et les travailleuses au bénéfice d'un contrat d'apprentissage sont prévus les salaires minimum suivants: 1ère année: 20% du salaire minimum mensuel prévu au point 2; 2ème année: 30%; 3ème année: 40%; 4ème année: 60%.

5. Il peut être dérogé au salaire mentionné au chiffre 2 d'au maximum 500.- francs de moins par mois si les conditions de travail sont réglées par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire.

6. Le département compétent à travers le service de la protection des travailleurs est responsable du contrôle et de l'application de la loi sur le salaire minimum.

7. Les commissions tripartites cantonales existantes soutiennent le département compétent dans la surveillance et le contrôle du salaire minimum.





Grand Conseil
Commission de Justice

Grosser Rat
Justizkommission

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

2.

An den
Staatsrat
des Kantons Wallis
Regierungsgebäude
1951 Sitten

Sitten, 29. Juni 2010

Volksinitiative für einen gesetzlichen Mindestlohn im Wallis

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Staatsrätin, sehr geehrte Herren Staatsräte

Die Justizkommission des Walliser Grossen Rates hat anlässlich ihrer Sitzung vom 2. November 2009 die Unterkommission „Beziehungen zu den Gerichten“ mit der Prüfung der kantonalen Volksinitiative für einen gesetzlichen Mindestlohn beauftragt.

Im Rahmen dieser Prüfung konnte festgestellt werden, dass das Genfer Kantonsparlament eine gleich lautende Initiative anfangs Juni 2009 mit 49 zu 30 Stimmen als ungültig erklärt hat und gegen diesen Entscheid beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. b BGG eingereicht worden ist. Mit Entscheid 1C_357/2009 vom 08. April 2010 hat das Bundesgericht die Beschwerde gutgeheissen und den Beschluss des Grossen Rates der Republik Genf vom 17. Juni 2009 aufgehoben. Unter diesen eindeutigen Umständen schlägt der Präsident der Unterkommission „Beziehungen zu den Gerichten“ vor, die zur Prüfung gestellte Volksinitiative gültig zu erklären.

Die Justizkommission hat an der Sitzung vom 23. Juni 2010 den Vorschlag des Präsidenten der Unterkommission „Beziehungen zu den Gerichten“ angenommen. Sie beantragt mithin, die Volksinitiative für einen gesetzlichen Mindestlohn im Wallis gültig zu erklären und diese gemäss Artikel 115 Absatz 3 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten an den Staatsrat zu überweisen.

In Erwägung wurde dabei gezogen, dass die vorgenannte Initiative im Kanton Genf im Wortlaut mit derjenigen im Kanton Wallis übereinstimmt und es somit keinen Grund gibt, die Initiative als unzulässig zu erklären.

Sehr geehrter Herr Präsident des Walliser Staatsrates, sehr geehrte Frau Staatsrätin, sehr geehrte Herren Staatsräte, genehmigen Sie den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für die Justizkommission:

Die Präsidentin:

Anne-Marie Sauthier-Luyet

Der Präsident der Unterkommission
« Beziehungen zu den Gerichten »:

Philipp Matthias Bregy

Kopie z.K. an: Büro des Grossen Rates

POINT DE PRESSE DU 28 AVRIL 2010

Berne, le 26 avril 2010

Documentation

Initiative de l'Union syndicale suisse pour des salaires minimums

1. Nécessité de l'initiative

En Suisse, la moitié des salarié(e)s approximativement est assujettie à une convention collective de travail (CCT). Environ trois quarts de ces salarié(e)s bénéficient de salaires minimums. A contrario, cela signifie que 60 pour cent des salarié(e)s n'ont pas de salaires minimums garantis. La protection des salaires est ainsi très lacunaire (cf. annexe : Tableau 1).

Aujourd'hui encore, quelque 400 000 salarié(e)s gagnent en Suisse moins de Fr. 22.- par heure (« seuil salarial inférieur », cf. annexe : Ttableau 2). De ces salarié(e)s, seulement une partie est assujettie à une CCT prévoyant des salaires minimums.

Le potentiel d'amélioration des salaires minimums que recèlent les déclarations d'extension des CCT est limité, car

- a) l'adoption d'une CCT ne se prête pas ou guère à certaines branches, faute d'une organisation patronale ou faute d'une organisation patronale représentative,
- b) une partie des branches ne bénéficieront pas prochainement d'une CCT digne de ce nom, et encore moins d'une CCT étendue, en raison de l'opposition des employeurs,
- c) l'instrument du contrat-type de travail (CTT) n'est pas suffisant, car il faut apporter la preuve de l'existence d'abus pour que des salaires minimums soient édictés. En outre, les CTT étant limités dans le temps, il faut apporter périodiquement les preuves que les abus subsistent.

Étant donné que les salaires en Suisse ne sont pas suffisamment protégés par des salaires minimums et que les possibilités de les protéger par le biais des salaires minimums des CCT sont limitées, les délégué(e)s de l'USS ont adopté le 9 novembre 2009 le principe d'une initiative pour des salaires minimums s'appuyant sur les piliers suivants : l'initiative doit prévoir, d'une part, une disposition pour que les pouvoirs publics encouragent les CCT prévoyant des salaires minimums et, de l'autre, de façon subsidiaire, une disposition introduisant un salaire minimum général.

Le 28 avril 2010, le Comité de l'USS a approuvé un article constitutionnel sur la protection des salaires par la voie des salaires minimums à l'intention de l'Assemblée des délégué(e)s de l'USS du 17 mai 2010. Cette assemblée se prononcera donc sur cet article constitutionnel.

2. Article constitutionnel

L'article constitutionnel approuvé par le Comité de l'USS (art. 110a nouveau) donne à la Confédération et aux cantons la mission d'adopter des mesures pour protéger les salaires. Cette protection passera principalement par l'encouragement de l'adoption de salaires minimums dans les conventions collectives de travail et, à titre subsidiaire, par la fixation d'un salaire minimum légal national. Le salaire minimum légal se montera à Fr. 22.-/h (2011). Il sera indexé sur l'évolution des salaires et des prix. Les cantons recevront la compétence de fixer des salaires minimums supérieurs au salaire minimum national.

Art. 110a Protection des salaires

- 1 La Confédération et les cantons adoptent des mesures pour protéger les salaires sur le marché suisse de l'emploi.
- 2 Ils encouragent en particulier à cette fin l'adoption et le respect de salaires minimums d'usage dans la localité, la profession et la branche dans les conventions collectives de travail.
- 3 La Confédération édicte un salaire minimum légal. Ce salaire est indexé régulièrement sur l'évolution des salaires et des prix, dans une mesure qui ne peut être inférieure à l'évolution de l'indice des rentes AVS.
- 4 Le salaire minimum légal est applicable à tous les travailleurs et constitue une limite inférieure contraignante. La Confédération peut édicter des dérogations pour des rapports de travail particuliers.
- 5 Les dérogations et l'indexation du salaire minimum légal sur l'évolution des salaires et des prix sont édictées avec le concours des partenaires sociaux.
- 6 Les cantons peuvent édicter des suppléments contraignants au salaire minimum légal.

Disposition transitoire ad art. 110a (Protection des salaires)

Le salaire minimum légal se monte à Fr. 22.-- par heure. Au moment de l'entrée en vigueur, ce montant est majoré de l'évolution des salaires et des prix accumulée depuis 2011 conformément à l'art. 110a, al. 3.

Le Conseil fédéral met en vigueur l'art. 110a au plus tard trois ans après son acceptation par le peuple et les cantons.

Si aucune loi d'application n'est entrée en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'application par voie d'ordonnance avec le concours des partenaires sociaux.

3. Explications du projet d'article constitutionnel

La disposition constitutionnelle s'intitule « Protection des salaires ».

Alinéa 1 Principe

L'alinéa 1 confère à la Confédération et aux cantons la responsabilité de protéger les salaires sur le marché suisse de l'emploi. L'objectif est de protéger tous les salaires par le biais des salaires minimums, pas seulement les bas salaires.

Alinéa 2 Salaires minimums dans les CCT

L'alinéa 2 cite le principal instrument de protection des salaires : les salaires minimums dans les CCT. Pour les syndicats, les CCT restent le principal instrument de fixation de salaires décents. L'alinéa 2 introduit la compétence fédérale et cantonale d'encourager la conclusion de CCT prévoyant des salaires minimums. On entend par encouragement de la conclusion et du respect des salaires minimums dans les CCT les mesures suivantes, notamment :

- CCT obligatoire pour les marchés publics de la Confédération, des cantons ou des communes ;
- CCT obligatoire pour bénéficiaire de concessions ou d'aides financières ;
- les externalisations ou privatisations sont assorties de l'obligation de respecter les CCT.

Alinéa 3 Salaire minimum légal

L'initiative introduit un salaire minimum légal, conçu comme un instrument subsidiaire par rapport aux salaires minimums fixés dans les CCT. Ce salaire légal jouera surtout un rôle dans les branches où la conclusion d'une CCT n'est pas possible ou dans lesquelles des salaires minimums acceptables ne peuvent pas être négociés.

Sur le plan international, on fixe le seuil des bas salaires à 2/3 du salaire brut médian standard (comme le fait p. ex. l'OCDE). On considère le seuil des bas salaires comme une référence possible du salaire minimum légal. Celui-ci se situerait à Fr. 21,90/heure (valeur de référence sans majoration pour travail pénible ni pour heures supplémentaires, fin 2008, publiée à la mi-novembre 2009).

Lors des anciennes campagnes de l'USS sur les salaires minimums, deux éléments servaient de référence : le salaire devait permettre de vivre et le travail devait être plus avantageux que l'aide sociale. Pour un ménage d'une seule personne, il en résultait, en 2008, une moyenne suisse de près de Fr. 3600.- (selon les directives de la CSIAS, avec loyer suisse moyen, y compris un supplément de 10 pour cent). Compte tenu de l'évolution des salaires et des prix d'ici 2011, cela équivaut approximativement à quelque Fr. 22.-/h (semaine de 40 heures).

Ordre de grandeur des besoins vitaux 2008

Nécessités de base	990
Logement (logement de 2 pièces)	910
Dépenses professionnelles	400
Dépenses diverses (en fonction de la situation)	200
Impôts/Assurances sociales/Assurance-maladie	750
Marge de risque 10%	320
Total	3570

Fort de ces réflexions, l'USS demande dans son initiative un salaire minimum de Fr. 22.-/h (année de référence 2011), soit un salaire mensuel d'environ Fr. 3800.- (semaine de 40 heures) ou Fr. 4000.- (semaine de 42 heures).

Le salaire minimum devra être régulièrement adapté à l'évolution des salaires et des prix. L'indice mixte AVS est un instrument de référence approprié. Non seulement il augmente au rythme de l'inflation, mais il tient aussi compte à raison de moitié de l'augmentation des salaires (indice des

salaires de l'Office fédéral de la statistique OFS). Il faut qu'une indexation allant au-delà de l'indice mixte soit possible pour compenser l'adaptation partielle à l'évolution des salaires. L'indice mixte est le minimum. La formulation proposée demande une indexation sur l'évolution des salaires et des prix avec le concours des partenaires sociaux (cf. remarques sur l'alinéa 5). De la sorte, nous ancrerons dans la Constitution l'institution du partenariat social qui pourra proposer l'adaptation des salaires et les dérogations.

Du point de vue formel, les salaires minimums sont fixés dans les dispositions transitoires qui prévoient la valeur initiale pour 2011 et la prise en compte de l'évolution des salaires et des prix accumulée. Cette procédure est habituelle dans les articles constitutionnels.

Alinéa 4 Champ d'application du salaire minimum légal

L'alinéa 4 explique le mode de fonctionnement du salaire minimum légal : celui-ci constitue une limite inférieure contraignante, à laquelle aucun contrat de travail ne peut déroger. Des dérogations par branche ne sont pas possibles. Il ne doit pas non plus y avoir d'exceptions pour les moins de 25 ans. Toutefois, des exceptions au salaire minimum légal doivent être possibles pour certains rapports de travail ; cela, pour les raisons suivantes :

- L'importance capitale du système éducatif dual exige que le salaire minimum ne soit pas versé aux apprenti(e)s.
- De nombreuses formations de degré tertiaire (comme les professions du social et de la santé) ont des stages obligatoires, qui ne peuvent être rémunérés sur la base du salaire minimum.
- D'autres catégories d'engagement particulières, comme le travail dans les entreprises familiales, méritent un traitement différencié.
- Très répandues actuellement, les mesures du marché du travail dont le but est de réinsérer professionnellement des invalides ou des chômeurs ou chômeuses, sont aussi un sujet délicat.
- Tous les États qui ont introduit un salaire minimum ont aussi adopté des exceptions, soit pour des catégories d'engagements, soit pour des catégories de salarié(e)s particulières.

Nous entendons par « rapports de travail particuliers » qui échappent au champ d'application du salaire minimum les catégories d'engagements suivantes :

- apprentissage,
- contrats de travail passés avec des salarié(e)s de moins de 18 ans,
- rapports de travail ayant un caractère essentiellement de formation (stage, période d'initiation au travail),
- travail dans l'entreprise familiale,
- rapports de travail poursuivant essentiellement un but d'intérêt public (bénévolat)

Alinéa 5 Participation des partenaires sociaux

Toutes les adaptations du salaire minimum légal, ainsi que de la législation d'application doivent se faire avec le concours des partenaires sociaux.

À l'instar des expériences faites dans d'autres pays, comme la Grande-Bretagne où la « Low Pay Commission » est l'acteur principal, une commission tripartite devra aussi jouer un rôle capital en Suisse.

Alinéa 6 Suppléments régionaux

L'un des objectifs principaux de l'initiative est de fixer un salaire minimum national. Il faut donc inscrire dans la Constitution un salaire minimum unique, valable pour toutes les régions du pays.

Toutefois, nous ajoutons une compétence pour que les cantons qui souhaitent introduire un salaire minimum cantonal plus élevé que le salaire minimum national puissent le faire. Actuellement, les cantons n'ont guère la possibilité de fixer un salaire minimum légal cantonal, puisque le droit fédéral prime. L'alinéa 6 laisse aux cantons la possibilité d'introduire des suppléments. Il est toutefois interdit de diminuer le salaire minimum national.

De nombreuses raisons d'ordre politique et économique s'opposent à une cantonalisation plus poussée des salaires. Du point de vue économique, deux raisons plaident en faveur d'un régime national : d'une part, les prix de nombreux biens sont les mêmes dans l'ensemble du pays et, de l'autre, beaucoup de prestations sont proposées au-delà des frontières cantonales ou une partie considérable d'entre elles est le fait de fournisseurs provenant d'autres cantons (construction, etc.) En outre, nombre de cantons sont hétérogènes, ayant des régions à « hauts salaires » et d'autres à « bas salaires » (en particulier les cantons touristiques).

Dispositions transitoires

En plus de déterminer les salaires minimums, les dispositions transitoires fixent l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle.

4. Les salaires minimaux en Europe

En introduisant un salaire minimum légal, la Suisse comblerait une lacune de sa régulation du marché du travail. En Europe, les salaires minimums légaux sont répandus. Environ 70 % des pays en ont un¹.

La France appartient aux pays européens ayant la plus longue expérience avec des réglementations sur les salaires minimums légaux. Le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) sert à garantir le pouvoir d'achat des salarié(e)s, ainsi que leur participation au développement économique. En sont exclus les jeunes de moins de 18 ans ayant une expérience professionnelle inférieure à six mois. Le SMIC est automatiquement indexé à l'évolution des prix dès que celle-ci excède les 2 %. Indépendamment de cela, tous les 1^{er} juillet a lieu une adaptation du SMIC proclamée par décret, après consultation d'une commission tripartite, la Commission nationale de la négociation collective. En plus de l'évolution des prix, le salaire minimum doit aussi suivre l'évolution générale des salaires moyens, raison pour laquelle sa valeur doit augmenter en termes réels d'au moins la moitié de la hausse réelle des salaires moyens. Après la hausse du 1^{er} juillet 2008, 14,1 % des salarié(e)s recevaient le salaire minimum, une proportion comparativement élevée. Comme le SMIC a été régulièrement relevé par plusieurs gouvernements au-delà du minimum requis par la loi et qu'il a, de ce fait, augmenté plus fortement que les salaires convenus par les partenaires sociaux, ces derniers salaires n'ont pas pu tenir le rythme. Ces dernières décennies, le SMIC a toutefois favorisé une coordination macro-économique de la politique salariale, et a servi à tout le moins de repère pour les négociations salariales annuelles.

¹ Thorsten Schulten : *WSI Mindestlohnbericht 2010*, WSI Mitteilungen 3/2010.

5. Effets des salaires minimaux

L'introduction de salaires minimums a une incidence positive sur la répartition des revenus. Avec elle, les bas revenus augmentent. En revanche, relativement à l'emploi et au chômage, ses effets sont largement neutres, c'est-à-dire ni positifs ni négatifs². Cela, contrairement au modèle théorique simple selon lequel des salaires plus élevés ont pour effet que les entreprises emploient moins de personnel et que le chômage augmente. Les raisons de cette neutralité sont par exemple les suivantes :

- Le fait que certains employeurs en position de force sur le marché ne pourront plus faire pression sur les salaires si un salaire minimum est introduit.
- Le fait que des salarié(e)s gagneraient plus suite à l'introduction d'un salaire minimum et pourraient ainsi renoncer à un second emploi.
- Le fait que des personnes qui se sont retirées de la vie professionnelle y retourneront dans la perspective de toucher un salaire stable plus élevé et, par exemple, sortiront de l'aide sociale.
- Le fait que grâce aux salaires minimums, on pourra empêcher la sous-enchère (certains employeurs « poussent » les salaires au-dessous de l'équilibre du marché). Relativement à l'emploi, cet effet est neutre. À ces conditions, la seule conséquence pour les employeurs, ce seront des marges plus faibles (bénéfices exceptionnels moindres).

Si les salaires minimaux doivent entraîner une hausse des salaires, et non pas une hausse du chômage ou un emploi en recul, ils devront se répercuter sous la forme d'une baisse des bénéfices des entreprises. Diverses études l'attestent³.

² Bassanini, A. und R. Duval (2006): *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 35.

Gianella, Ch., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2009) : *What Drives the NAIRU? Evidence From a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No 649.

Metcalf, David (2007). « Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment ? », CEP Discussion Paper No 781.

³ Draca, M., S. Machin et J. Van Reenen (2006) : *Minimum Wages and Firm Profitability*, Centre for Economic Performance Discussion Paper 715.

Annexe

Tableau 1 : Couverture conventionnelle avec et sans salaires minimums, par branche, 2007

Branche (avec code NOGA2002)	Nombre total CCT ¹	Nombre salarié(e)s soumis à CCT	Couverture CCT nette totale	Nombre CCT avec salaires minimums ^{2,3}	Nombre salarié(e)s soumis à CCT av. sal. minim.	Couverture CCT nette av. sal. minim.
SECTEUR SECONDAIRE						
15 Indus. alimentaire et ind. des boissons	22	15'130	*	17	12'935	*
16 Industrie du tabac	3	1'126	**	2	948	**
17 Industrie textile	5	881	*-	4	845	*-
18 Indus. habillement et fabric. articles fourrure	3	1'930	**	3	1'930	**
19 Indus. cuir et artic. cuir + fabric. chaussures	4	507	**	4	507	**
20 Travail du bois et fabric. articles en bois	8	19'855	***	8	19'855	***
21 Industrie du papier et du carton	5	2'791	*	5	2'791	*
22 Édition, impression, reproduction enregist.	3	25'722	***	3	25'722	***
23,24 Cokéfaction, industrie chimique	23	13'911	*	13	4'067	*-
25 Fabric. artic. caoutchouc et mat. plastiques	14	1'946	*-	11	1'039	*-
26 Fabric. verre, art. verre + transf. pierre/terre	16	5'450	**	13	5'228	*
27,28 Métallurgie et travail des métaux	31	24'104	*	18	17'067	*
29,34,35 Fabr. machines et moyens transp.	19	116'958	***	13	8'663	*-
30-32 Fabr. app. bureau, él. + mécan. précision	11	1'076	*-	4	744	*-
33 Fabric. instruments médic. et de précision	9	39'620	**	4	37'344	**
36,37 Autre artisanat de transform.	15	2'707	*	12	1'878	*-
40, 41 Product. et distribut. d'énergie et d'eau	22	5'331	*	14	1'869	*-
45 Construction	51	258'649	***	44	167'524	***
SECTEUR TERTIAIRE						
50 Commerce, réparation véhicules automobiles	16	46'553	***	14	13'898	*
51 Intermédiaire commerce, commerce de gros	6	5'246	*-	6	5'246	*-
52 Commerce détail, répar. art. pers. + domest.	41	153'696	**	33	146'370	**
55 Hôtellerie et restauration	7	217'438	***	6	217'354	***
60-64 Transports et communications	82	156'141	***	75	119'998	***
65 Intermédiation financière	3	84'132	***	2	80'436	***
66 Assurances	6	2'164	*-	3	214	*-
70 Activités immobilières	5	1'767	*-	5	1'767	*-
72,74 Activités informat., services entreprises	42	70'346	*	33	2'012	*-
80 Éducation et enseignement	10	7'572	*-	9	5'772	*-
85 Santé et action sociale	63	53'380	*	59	52'716	*
90 Collecte et traitements déchets	2	72	*-	2	72	*-
91 Représentation d'intérêts, associations	6	331	*-	4	204	*-
92 Activités culturelles, sportives et récréatives	37	9'842	*	29	3'474	*-
93 Services à la personne	4	985	*-	4	985	*-
CH Total	615	1'682'878	**	494	1'243'276	**

*- = très faible : $x < 10\%$, * = faible : $x < 30\%$, ** = moyenne : $30\% < x < 60\%$, *** = grande : $x > 60\%$

¹ sans les CCT d'entreprise

² Y compris 10 avenants territoriaux qui fixent des salaires minimums (par contre par les CCT de base) et concernant environ 9500 salarié(e)s.

³ Prend en compte les salaires fixés dans la CCT pour les apprenti(e)s.

Source : Enquête sur les conventions collectives de travail en Suisse de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ; calculs propres.

Tableau 2 : Personnes touchant des bas salaires, par branche, 2006

Branche (avec code NOGA2002)	Nombre total CCT ¹	Nombre salarié(e)s soumis à CCT	Couverture CCT nette totale	Nombre CCT avec salaires minimums ^{2,3}	Nombre salarié(e)s soumis à CCT
SECTEUR SECONDAIRE			SECTEUR TERTIAIRE		
15 Indus. alimentaire et ind. des boissons	19%	11'000	50 Commerce, réparation véhicules automobiles	14%	11'000
17 Industrie textile	22%	2'400	51 Intermédiaire commerce, commerce de gros	8%	13'000
18 Indus. habillement et fabric. articles fourrure	39%	1'900	52 Commerce détail, répar. art. pers. + domest.	22%	61'000
19 Indus. cuir et artic. cuir + fabric. chaussures	42%	800	55 Hôtellerie et restauration	42%	82'000
20 Travail du bois et fabric. articles en bois	5%	1'600	60-64 Transports et communications	6%	16'000
21 Industrie du papier et du carton	9%	1'200	65-67 Intermédiation financ. et assurances	1%	2'800
22 Édition, impression, reproduction enregist.	6%	2'700	70,71 Activ. immob. + locat. machines et équip.	10%	2'900
23,24 Cokéfaction, industrie chimique	3%	2'200	72,74 Activités informat., services entreprises	15%	51'000
25 Fabric. artic. caoutchouc et mat. plastiques	12%	2'600	73 Recherche et développement	3%	500
26 Fabric. verre, art. verre + transf. pierre/terre	3%	600	80 Éducation et enseignement	3%	6'000
27,28 Métallurgie et travail des métaux	8%	7'900	85 Santé et action sociale	7%	29'000
29,34,35 Fabr. machines et moyens transp.	4%	4'200	91 Représentation d'intérêts, associations	6%	2'800
30-33 Fabr. appar. élec., mécan. de précision et instruments de précision	9%	13'000	92 Activités culturelles, sportives et récréatives	15%	7'300
36,37 Autre artisanat de transform.	11%	2'600	93 Services à la personne	49%	18'000
40, 41 Product. et distribut. d'énergie et d'eau	1%	300			
45 Construction	3%	8'300	CH Total	11%	383'000

Source : Enquête suisse sur la structure des salaires 2006 ; Enquête sur les conventions collectives de travail en Suisse de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ; calculs propres.