



16.12.2025

Clarification des compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine des salaires minimaux

Rapport à la commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E)

1 Contexte et mandat

La commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (ci-après CER-E) s'est réunie le 29 août 2025 pour discuter du projet de modification de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (Extension de salaires minimaux inférieurs aux salaires minimaux cantonaux ; LECCT ; RS 221.215.311).

La CER-E a mandaté l'administration fédérale de rédiger un rapport sur les compétences des niveaux de l'État dans le domaine des salaires minimaux et d'approfondir notamment la question de savoir dans quelle mesure la Confédération peut intervenir dans le domaine des compétences sociopolitiques des cantons.

2 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail

Selon la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération réglée dans la Constitution (Cst. ; RS 101), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières que le législateur fédéral a réglées de façon exhaustive et dans lesquelles il a exclu toute législation cantonale (art. 3 et 42 Cst.). Dans les domaines qui ne sont pas réglés de manière complète et exhaustive par le droit fédéral, les cantons 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. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral¹.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail, dans le cadre duquel s'inscrit la question du salaire minimum, repose sur l'art. 122 Cst. pour le droit civil et sur l'art. 110 Cst. pour le droit public².

En vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. En adoptant, en particulier, le code civil (CC ; RS 210) et le code des obligations (CO ; RS 220), le législateur fédéral a utilisé pleinement sa compétence. Par conséquent, sous réserve des compétences expressément laissées aux

¹ ATF 138 I 435, consid. 3.1 ; D'une manière générale, sur la typologie des principales compétences fédérales : MARTENET, Commentaire romand, Constitution, n° 47 ss, ad art. 3.

² ATF 143 I 403, consid. 7.2.



cantons (cf. art. 5 CC), le législateur fédéral a réglementé de façon exhaustive le volet du droit privé fédéral relatif au droit du travail³.

Conformément à l'art. 110, al. 1, let. a et b, Cst., la Confédération peut légiférer sur la protection des travailleurs et sur les rapports entre employeurs et travailleurs. La Confédération dispose en la matière de compétences concurrentes non limitées au principe⁴. Cela signifie, d'une part, que la compétence fédérale recouvre l'ensemble d'un domaine et, d'autre part, que la compétence fédérale a une force dérogatoire subséquente, autrement dit que **les cantons peuvent continuer à légiférer aussi longtemps que la Confédération ne le fait pas elle-même**. Toutefois, la Confédération a fait usage de sa compétence en adoptant la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) et les ordonnances qui en découlent et a ainsi réglé exhaustivement le domaine de la protection générale des travailleurs. Les cantons restent toutefois libres d'édicter des mesures, qui sans avoir pour but principal de protéger les travailleurs, ont accessoirement un effet protecteur⁵.

3 Compétences cantonales en matière de salaire minimum

Dans son arrêt du 21 juillet 2017⁶, le Tribunal fédéral a jugé que les dispositions de la loi neuchâteloise sur le salaire minimum s'insèrent dans la législation protectrice de droit public que les cantons demeurent en principe autorisés à adopter. Le Tribunal fédéral a conclu que les réglementations cantonales sur le salaire minimum, dont le but est de lutter contre la pauvreté, ne violent pas la primauté du droit fédéral, ni par rapport au droit public de protection des travailleurs et travailleuses, ni par rapport au droit privé du travail. Il se peut que les réglementations cantonales sur le salaire minimum déploient, indirectement, un effet protecteur pour les travailleurs. Un tel effet incident est toutefois admis dans la mesure où ces réglementations poursuivent un autre objectif principal de politique sociale, celui de lutter contre la pauvreté⁷.

Dans son arrêt du 11 novembre 2021⁸, le Tribunal fédéral a confirmé que la Constitution fédérale laisse subsister pour les cantons la compétence d'édicter des salaires minimaux, pour autant que ceux-ci poursuivent un but de politique sociale – et non de politique économique – et qu'ils se situent à un niveau relativement bas.

4 Compétences fédérales en matière de salaire minimum

La Confédération aurait la compétence d'édicter un salaire minimum en vertu de ses compétences générales en matière de droit du travail fondées sur l'art. 110 Cst.. Si elle adoptait une réglementation sur les salaires minimaux, elle priverait ainsi les cantons de toute compétence en la matière. Elle ne l'a toutefois pas fait. En effet, lorsque la Confédération possède une compétence législative concurrente mais qu'elle ne l'a pas complètement utilisée ou pas exercée de manière exhaustive, et tant qu'elle ne l'a pas fait, les cantons demeurent compétents.

Le fait que le peuple et les cantons aient rejeté l'initiative populaire fédérale demandant un salaire minimum en 2014 ne signifie en aucun cas que la Confédération aurait refusé de

³ ATF 143 I 403, consid. 7.3.1 ; TARKAN GÖKSU, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 3 ss ad art. 122, p. 1986 s.

⁴ ATF 143 I 403, consid. 7.5.1.

⁵ ATF 143 I 403, consid. 7.5.2 ; CARDINAUX, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 29-30 ad art. 110, p. 1724.

⁶ ATF 143 I 403.

⁷ MAHON/BENOÎT, Commentaire sur la loi sur le travail, Stämpfli Verlag, 2005, n° 21 ad art. 71, p. 702 ; MAHON/STEFFANINI, Le salaire minimum neuchâtelois est conforme à la Constitution fédérale – Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_774/2014, Newsletter DroitDuTravail.ch, 2017, p. 3 et 10 ; CARDINAUX, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 30 ad art. 110, p. 1724.

⁸ L'arrêt sur le salaire minimum tessinois, TF arrêts 2C_302/2020 et 2C_306/2020 du 11 novembre 2021.

légiférer en la matière et que les cantons ne seraient dès lors plus compétents. En effet, le fait que le souverain fédéral – le peuple et les cantons – refuse un objet déterminé sur le plan fédéral n'enlève rien au droit des cantons d'adopter le même objet, dans leur domaine de compétence⁹.

Il convient de préciser qu'en prononçant l'extension du champ d'application d'une convention collective de travail (CCT) qui fixe des salaires minimaux, la Confédération n'édicte pas un salaire minimum en tant que mesure de politique sociale. Au contraire, l'extension sert à faire appliquer une CCT à l'ensemble d'une branche dans le but de garantir des conditions de salaire et de travail uniformes et une concurrence loyale. C'est pourquoi ce sont les partenaires sociaux qui fixent dans les CCT des salaires minimaux conventionnels résultant de la négociation collective, en tenant compte des circonstances économiques régionales et spécifiques aux branches. Il ne revient pas aux partenaires sociaux de prendre des mesures destinées à lutter contre la pauvreté et il est exclu d'envisager qu'un salaire minimum fixé dans une CCT soit considéré comme une mesure de politique sociale édictée par la Confédération¹⁰.

En conclusion, la Confédération n'a jusqu'à présent pas fait usage de sa compétence dans le domaine des salaires minimaux de politique sociale et, tant qu'elle ne le fait pas, les cantons sont compétents.

⁹ MAHON, Salaire minimum cantonal et conventions collectives étendues : l'étonnante histoire de la motion *Ettlin*, Newsletter DroitDuTravail.ch du 24 octobre 2024, p. 31-32.

¹⁰ Dans ce contexte et pour les raisons énoncées, il convient de préciser que la modification de la LECCT présentée par le Conseil fédéral ne consiste pas non plus à introduire un instrument de garantie du minimum vital par le biais de salaires minimaux obligatoires, a contrario de l'avis de la prof. I. Häner, dans son avis de droit du 27 mars 2024, p. 13-14. L'avis de droit est disponible à l'adresse : www.bratschi.ch > Know-How > Rechtsgutachten über die Änderung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.