

# ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire  
cantonale 173 « 23 frs, c'est un minimum ! »

27 février 2019

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 26 mars 2018, la communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire cantonale législative formulée intitulée « 23 frs, c'est un minimum ! » (IN 173) et lui a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures. Le mandataire de cette initiative est Manuela CATTANI.
2. Par le biais de cette initiative, la CGAS proposent de modifier la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004 (J 1 05 ; LIRT) de la manière suivante :

#### **Art.1, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Elle institue un salaire minimum afin de combattre la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de contribuer ainsi au respect de la dignité humaine. Elle définit le rôle de l'office, de l'inspection paritaire et des autres autorités concernées dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi sur le salaire minimum.

#### **Art. 2, al. 1 et 5 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le département est chargé de l'application des dispositions légales mentionnées en préambule de la présente loi et des dispositions de la présente loi sur le salaire minimum, pour autant qu'elle ne soit pas expressément réservée ou attribuée à une autre autorité désignée par ces dernières, par la présente loi ou par d'autres lois cantonales.

<sup>5</sup> L'office est suffisamment doté en personnel. Pour les tâches prévues aux chapitres II, IV, IVB et VI, il bénéficie d'au moins 1 poste d'inspecteur pour 10 000 salariés en se basant sur le répertoire des entreprises du canton de Genève visé à l'article 40, sous déduction des emplois publics.

#### **Art. 23, al.2bis (nouveau) et al. 3 (nouvelle formulation)**

<sup>2bis</sup> Les usages ne peuvent en aucun cas prévoir un salaire minimum inférieur à celui fixé à l'article 39K.

<sup>3</sup> Sauf exception reconnue par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, les conventions collectives de travail qui ont fait l'objet d'une décision d'extension sont réputées constituer les usages du secteur concerné. L'alinéa 2bis est réservé.

### **Chapitre IV B (nouveau) Salaire minimum**

#### **Art. 39I (nouveau) Champ d'application**

Les relations de travail des travailleurs accomplissant habituellement leur travail dans le canton sont soumises aux dispositions du présent chapitre relatives au salaire minimum.

#### **Art. 39J (nouveau) Exceptions**

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables :

- a) aux contrats d'apprentissage au sens des articles 344 et suivants du code des obligations;
- b) aux contrats de stage s'inscrivant dans une formation scolaire ou professionnelle prévue par la législation cantonale ou fédérale. le Conseil de surveillance du marché de l'emploi statue en cas de litige relatif à l'admission d'une exception au sens de la présente lettre;

- c) aux contrats de travail conclus avec des jeunes gens de moins de 18 ans révolus.

#### **Art. 39K (nouveau) Montant du salaire minimum**

<sup>1</sup> Le salaire minimum est de 23 F par heure.

<sup>2</sup> Pour le secteur économique visé par l'article 2, alinéa 1, lettre d, de la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) du 13 mars 1964, le Conseil d'Etat peut, sur proposition du Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fixer un salaire minimum dérogeant à l'alinéa 1 dans le respect de l'article 1 alinéa 4.

<sup>3</sup> Chaque année, le salaire minimum est indexé sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois d'août, par rapport à l'indice en vigueur le 1er janvier 2018. Le salaire minimum prévu à l'alinéa 1 n'est indexé qu'en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

<sup>4</sup> Par salaire, il faut entendre le salaire déterminant au sens de la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, à l'exclusion d'éventuelles indemnités payées pour jours de vacances et pour jours fériés.

#### **Art. 39L (nouveau) Primauté par rapport aux salaires prévus par les contrats individuels, les conventions collectives et les contrats-type**

Si le salaire prévu par un contrat individuel, une convention collective ou un contrat-type est inférieur à celui fixé à l'article 39K, c'est ce dernier qui s'applique.

#### **Art. 39M (nouveau) Contrôle**

<sup>1</sup> L'office et l'inspection paritaire des entreprises sont compétents pour contrôler le respect par les employeurs des dispositions du présent chapitre.

<sup>2</sup> Tout employeur doit pouvoir fournir en tout temps à l'office ou à l'inspection paritaire un état détaillé des salaires versés à chaque travailleur et du nombre correspondant d'heures de travail effectuées.

#### **Art. 39N (nouveau) Sanctions**

<sup>1</sup> Lorsqu'un employeur ne respecte pas le salaire minimum prévu à l'article 39K, l'office peut prononcer une amende administrative de 30 000 F au plus. Ce montant maximal de l'amende administrative peut être doublé en cas de récidive.

<sup>2</sup> L'office peut également mettre les frais de contrôle à la charge de l'employeur.

<sup>3</sup> Lorsque l'employeur est une entreprise visée par l'article 25, les autres sanctions prévues à l'article 45 peuvent également être prononcées.

<sup>4</sup> L'office établit et met à jour une liste des employeurs faisant l'objet d'une décision exécutoire. Cette liste est accessible au public.

#### **Art. 45, al. 1 (nouvelle formulation)**

<sup>1</sup> Lorsqu'une entreprise visée par l'article 25 ne respecte pas les conditions minimales de travail et de prestations sociales en usage ou le salaire minimum prévu à l'article 39K, l'office peut prononcer :

- a) une décision de refus de délivrance de l'attestation visée à l'article 25 pour une durée de 3 mois à 5 ans. La décision est immédiatement exécutoire;
- b) une amende administrative de 60 000 F au plus;
- c) l'exclusion de tous marchés publics pour une période de 5 ans au plus.

3. A l'appui de ces propositions de modifications, l'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte de signatures indique :

#### **Que prévoit l'initiative ?**

- L'instauration d'un salaire minimum obligatoire de 23 frs de l'heure pour toutes les branches, correspondant à 4086 frs mensuels pour 41h de travail hebdomadaire;
- l'indexation du salaire minimum au coût de la vie;
- des exceptions pour les jeunes en formation et pour le secteur de l'agriculture;
- des contrôles et des sanctions pour les employeurs qui ne s'y conformeraient pas.

#### **Tout travail mérite salaire (décent)**

A Genève, 10% des travailleurs-euses ont un salaire inférieur à 23 frs de l'heure, soit moins de 4000 frs pour un plein temps. La moitié touche un salaire même inférieur à 3500 frs. Ces salaires ne permettent pas de vivre dignement sans recourir à de multiples aides publiques.

L'initiative a pour objectif de mettre fin à cette précarité résultant de salaires trop bas.

#### **Le « partenariat social » ne suffit pas**

A Genève, près de la moitié des travailleurs-euses ne sont pas protégé-e-s par une convention collective de travail. Et dans plusieurs secteurs au bénéfice d'une CCT, notamment nationale, les salaires demeurent désespérément bas en raison de l'intransigeance des organisations patronales.

Pour contraindre ces derniers à accorder un salaire digne à toutes et tous, un salaire minimum légal obligatoire est indispensable.

### Effets positifs pour les femmes et pour tous-tes

Deux tiers des salarié-e-s directement concerné-e-s sont des femmes. Le salaire minimum améliorera leur revenu dans la vie active comme à la retraite. C'est un pas en avant vers l'Egalité salariale.

Contrairement à une idée reçue largement répandue, le salaire minimum légal ne tirera pas l'ensemble des salaires vers le bas. Car les employeurs pourraient le faire bien plus facilement sans salaire minimum, ce dont certains ne se privent d'ailleurs pas. Le salaire minimum posera enfin une limite à cette sous-enchère, et favorisera même une amélioration globale des salaires.

### Effets positifs sur l'emploi

Dans aucun pays l'introduction d'un salaire minimum légal n'a eu d'impact négatif sur l'emploi. Au contraire, l'amélioration du pouvoir d'achat de dizaines de milliers de salarié-e-s stimule la consommation et génère très rapidement de nouveaux emplois.

De plus avec un salaire minimum de 23 frs/h, l'Etat n'aura plus à subventionner indirectement les employeurs qui pratiquent la sous-enchère, et pourra consacrer plus de ressources (nos impôts) aux services publics dont la population a besoin, par exemple en... créant des nouveaux emplois.

### Neuchâtel l'a fait, Genève peut le faire

Pour lutter contre la pauvreté et favoriser la dignité humaine, le Canton de Neuchâtel s'est doté d'un salaire minimum légal suite à une initiative populaire. Suite à des recours formés par des employeurs et des organisations patronales, le Tribunal fédéral a validé le salaire minimum neuchâtelois ainsi que sa base de calcul inspirée des prestations complémentaires AVS/AI.

Appliquée à Genève, la même méthode de calcul abouti au montant de 23 frs de l'heure, soit 4083 frs pour un plein temps de 41h hebdomadaire (durée moyenne du travail à Genève).

### Méthode et éléments pris en compte dans la fixation du salaire minimum genevois

	annuel	mensuel
besoins vitaux	19'290	1'608
loyer	13'200	1'100
prime maladie	6'000	500
TOTAL	38'490	3'208
revenu net	38'410	3'201
plus les charges sociales	4'723	394
revenu brut	43'133	3'594
salaire minimum brut horaire	20.23	
impôts	26	0.17
frais de repas (annuel)	4'800	
frais de déplacement (abo annuel adulte 2 <sup>ème</sup> classe)	500	
montant (avec le revenu brut)	48'459	
salaire minimum brut horaire inclus avec les impôts et les frais professionnels	22.73	
arrondi en tenant compte des frais d'acquisition du revenu	23	

4. Le 29 mars 2018, le service des votations et élections (SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
5. Le lancement et le texte de l'IN 173 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) du 9 avril 2018, avec un délai de récolte des signatures échéant le 9 août 2018.
6. Le 18 juin 2018, la CGAS a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 31 octobre 2018, publié dans la FAO du 2 novembre 2018, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
8. Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative. Ainsi, l'arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative et le rapport de ce dernier au sujet de sa prise en considération devaient être adoptés au plus tard le 2 mars 2019.
9. Par courrier du 19 novembre 2018, la chancellerie d'Etat, au nom du Conseil d'Etat, a adressé un courrier au comité d'initiative, lui octroyant un délai au 10 décembre 2018

pour lui faire part de ses éventuelles observations sur la validité de l'initiative. Etait mis en exergue les questions de conformité au droit supérieur du calcul du salaire minimum, de clarté de la méthode d'indexation du montant de ce salaire et, encore, du respect des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

10. Le comité d'initiative a déposé des observations dans un courrier daté du 10 janvier 2019.
11. A titre liminaire, il rappelle que l'initiative propose de mettre en œuvre l'article 149 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00 ; Cst-GE) par l'instauration d'un salaire minimum.
12. Il relève encore que l'initiative s'inspire largement des dispositions de la loi neuchâteloise sur le même sujet (loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, du 25 mai 2004 [RS-NE 813.10 ; LEmp]), lesquelles ont été validées par un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 143 I 403).
13. Concernant le calcul du salaire minimum, le comité d'initiative renvoie au montant prévu par la législation cantonale genevoise sur les prestations complémentaires pour couvrir les besoins vitaux qui s'élève en 2018 à 25'661 frs par an (le montant prévu par la législation fédérale s'élevant quant à lui à 19'290 frs par an), ainsi qu'à la prime moyenne cantonale qui s'élève en 2018 à 6'966 frs par an. De par ces montants, *« force est d'admettre que montant du salaire minimal retenu de 23 frs/heure fixé dans l'initiative est en réalité inférieur pour le canton de Genève à celui de 20 frs/heure fixé dans le canton de Neuchâtel et admis par le Tribunal fédéral »*.
14. Il conclut qu'il est *« évident que le salaire minimum de 23 frs/heure fixé dans l'initiative relève de la politique sociale »* et estime *« dès lors inutile d'entrer dans des considérations de détail relatives à certains éléments de calcul figurant dans une annexe de l'argumentaire de campagne »*.
15. Pour ce qui est de la méthode d'indexation, les initiants précise que, par exemple, dès janvier 2021, le salaire minimum légal sera indexé sur la base de l'écart mesuré entre janvier 2018 et août 2020. Ainsi, chaque année, le montant de l'indexation pour l'année suivante sera connu au cours du mois de septembre, ce qui laissera un délai de 3 mois aux entreprises pour préparer l'adaptation des salaires.
16. S'agissant des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement, le comité d'initiative est d'avis que les exceptions prévues par l'initiative – soit l'exclusion des revenus d'appoint durant une formation, ainsi que la possibilité de fixer un salaire minimum différent pour le secteur de l'agriculture – permettent d'assurer le respect de ces principes.
17. Pour le surplus, un projet de loi 12267 (PL 12267), déposé par des députés le 2 février 2018 et actuellement en suspens devant la commission de l'économie du Grand Conseil, propose l'adoption d'une *« loi sur le salaire minimum »*. Son article 2 précise que la finalité d'un tel salaire est *« de lutter contre la pauvreté et ainsi de contribuer au respect de la dignité humaine »*. Le montant du salaire minimum est fixé à 23 frs/heure (art. 4). Ce PL est mentionné pour mémoire, car ne s'agissant que d'un projet, il n'a pour l'heure pas d'impact sur l'IN 173.

## II. EN DROIT

### A. Compétence du Conseil d'Etat

1. La validité d'une initiative populaire cantonale est examinée par le Conseil d'Etat (art. 60, al. 1 Cst-GE).

## **B. Forme de l'initiative**

2. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
3. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
4. La constitution genevoise de 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (Thierry TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
5. En l'espèce, l'IN 173 propose la modification de la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004 (J 1 05 ; LIRT), d'une part, par la modification de 4 articles existants et, d'autre part, par l'insertion de 6 nouveaux articles (constituant un nouveau chapitre), soit uniquement des dispositions légales entièrement rédigées.
6. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée, qui deviendra une loi ordinaire si elle est approuvée par le Grand Conseil, respectivement le corps électoral.

## **C. Conditions de validité d'une initiative**

7. Les conditions de validité d'une initiative expressément prévues par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
8. A ces conditions s'ajoute l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst-féd) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote (ATF 133 I 110, consid. 8.1; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1; ACST/23/2017, consid. 5.b).
9. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Stämpfli Editions SA, Berne (2013), 3<sup>ème</sup> éd., § 856; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b).

## **D. Unité du genre**

10. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).
11. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1<sup>er</sup> juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer

séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, Genève-Zurich-Bâle, 2008, § 995).

12. En l'espèce, l'IN 173 porte sur la modification de la LIRT. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
13. Par conséquent, l'IN 173 respecte le principe de l'unité du genre.

#### **E. Unité de la matière**

14. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE stipule que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (AUER/MALINVERNI/HOTTELIÉ, op. cit., § 862).
15. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
16. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst-féd). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).
17. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire. Une autre distinction peut être faite : les initiatives entièrement rédigées sont traitées de façon plus stricte, au regard de la règle de l'unité de la matière, que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement; le parlement dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et il peut, le cas échéant, corriger le vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b et les références citées).
18. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont

réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les références citées).

19. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
  - une initiative poursuit un seul but;
  - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.
20. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
21. En l'occurrence, l'IN 173 fixe un salaire minimum cantonal obligatoire de 23 frs de l'heure, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre, soit : l'indexation du salaire minimum au coût de la vie, des exceptions pour les jeunes en formation et pour le secteur de l'agriculture, de même que des contrôles, une dotation en personnel suffisante pour veiller également à la bonne application de ces dispositions, et des sanctions pour les employeurs qui ne s'y conformeraient pas.
22. L'initiative poursuit le seul but d'instaurer un salaire minimum cantonal; elle n'a dès lors qu'une seule idée centrale. Telle qu'elle est formulée, elle ne mêle en effet pas dans un même objet soumis au peuple plusieurs propositions de nature ou de buts différents et permettra dès lors aux citoyens d'exprimer librement leur volonté lors d'une future votation.
23. L'IN 173 est ainsi conforme au principe de l'unité de la matière.

## **F. Clarté**

24. Quoique non mentionnée à l'article 60 Cst-GE à titre de condition de validité d'une initiative, une exigence de clarté se déduit, en matière d'initiative, de la liberté de vote garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst-féd - et, dans la même mesure, par l'article 44, alinéa 2 Cst-GE -, à propos non seulement de la formulation des questions posées aux électeurs mais aussi du texte des initiatives, dès lors qu'un texte équivoque ou imprécis empêche les électeurs d'apprécier la portée de l'initiative (ACST/23/2017, consid. 5b et les références citées). C'est le texte même de l'initiative qui doit être clair et cohérent et non incompréhensible ou contradictoire (GRODECKI, op. cit., § 1056 et 1058).
25. On rappellera ici que la liberté de vote garantie par l'article 34 Cst-féd exige que les votations et élections soient organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure. Cela implique en particulier une formulation simple, claire et objective des questions soumises au vote; celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen. Chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ATF 137 I 200 consid. 2.1 et les références citées).
26. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).
27. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit et résumé *in* JdT 2014 I 237).

28. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen; chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations);
  - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1; LDP]; SJ 1989 90 consid. 2);
  - le texte lui-même doit être clair.
29. L'exigence de clarté résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst-féd; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst-féd). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst-féd) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017, consid. 5b et les références citées).
30. En l'espèce, le titre de l'IN 173 (« 23 frs, c'est un minimum ! ») est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées. Le texte des articles proposés n'est pas incompréhensible ou contradictoire. Un citoyen est à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est simple et non équivoque.
31. On peut toutefois mentionner l'article 39K, alinéa 3 de l'initiative qui traite de l'indexation : « Chaque année, le salaire minimum est indexé sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois d'août, par rapport à l'indice en vigueur le 1er janvier 2018. Le salaire minimum prévu à l'alinéa 1 n'est indexé qu'en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. ». Sa formulation manque de précision s'agissant de la manière dont il faut comprendre la référence à l'indice des prix à la consommation du mois d'août. On pourrait hésiter entre le mois d'août de l'année précédente et celui de l'année en cours. Cela étant la réponse la plus logique est qu'il s'agit du mois d'août de l'année précédente. Il serait, en effet, étrange que l'on attende le mois d'août pour voir son salaire de l'année en cours indexé rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier. Dans l'idéal, l'alinéa 3 aurait donc dû indiquer « du mois d'août de l'année précédente ». Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par les initiants qui donnent comme exemple qu'en 2021, le salaire minimum légal sera indexé sur la base de l'écart mesuré entre janvier 2018 et août 2020. Au vu de ce qui précède, l'imprécision relevée à l'article 39K, alinéa 3 de l'initiative n'est pas telle qu'elle rend sa teneur incompréhensible pour le citoyen.
32. Pour le surplus, en termes de densité normative, les bases légales proposées sont suffisamment complètes.
33. Partant, le principe de clarté est respecté.

## **G. Conformité au droit supérieur**



34. L'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 4 Cst-GE). La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181)
35. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1).
36. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et qui, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qui ne la fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7). Il s'agit en définitive d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (GRODECKI, op. cit., § 990, et les références citées).
37. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).
38. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [B 1 01 ; LRGC]; art. 94, al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [A 5 05 ; LEDP]; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [B 2 05 ; LFPP]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées

seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (Arrêts du Tribunal fédéral 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).

39. Selon la pratique constante, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst-féd), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 149 I 129 consid. 2.2 et références citées).
40. Cela étant, une réserve générale au début du texte d'une initiative comme « dans les limites du droit fédéral » ou « dans le cadre de leurs attributions » ne suffit pas à rendre une initiative conforme au droit supérieur. Dans la mesure où elle refléterait les intentions de l'auteur de l'initiative, la mention du respect du droit fédéral n'est pas non plus déterminante, puisque l'élément essentiel est le texte de la disposition et la manière dont elle sera vraisemblablement appliquée, et non la volonté de ses auteurs (SJ 2001 I p. 237 et les références citées; GRODECKI, op. cit., § 1073).

### **G.1. Conformité au droit international**

41. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst-féd ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
42. La question de la conformité au droit international de l'introduction d'un salaire minimum avait été traitée dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire genevoise 142 « Pour le droit à un salaire minimum » qui portait sur l'adjonction, dans la Constitution genevoise, d'un article 10B dont la teneur était la suivante : « L'Etat institue un salaire minimum cantonal, dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte 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. » (cf. IN 142-A, p. 8 et 9) et après un examen de la situation actuelle, l'analyse effectuée alors reste valable.
43. De nombreux textes internationaux se rapportent au droit du travail et en particulier les Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Parmi ces dernières, la Suisse a ratifié la Convention OIT 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima (RS 0.822.713.6). Elle a concrétisé cette convention par l'adoption de la loi fédérale sur le travail à domicile, du 12 décembre 1940 (RO 1941 1497), à laquelle a succédé la loi fédérale sur le travail à domicile, du 20 mars 1981 (RS 822.31 ; LTrD). Lors de la ratification de la Convention OIT 26, le Conseil fédéral avait expressément souhaité que la question des salaires minima ne concerne que le travail à domicile, limitation de la portée de la Convention que l'OIT avait approuvée.

44. En revanche, la Suisse n'a pas ratifié la Convention OIT 131 sur la fixation des salaires minima (FF 1971 II 1548), ni d'autres textes préparés par l'OIT sur le même sujet. Dans son rapport du 20 octobre 1971, le Conseil fédéral a expliqué les raisons pour lesquelles il proposait de ne pas approuver la Convention OIT 131 (FF 1971 II 1541, en particulier p. 1547-1549). Il estimait qu'en soumettant les salaires minima à une réglementation légale complète, « on mettrait sérieusement en question notre régime actuel des salaires minima, qui repose principalement sur les conventions collectives ».
45. Parmi les textes ratifiés plus récemment par la Suisse, il faut signaler le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (Pacte ONU I ; RS 0.103.1). Le Pacte ONU I contient des dispositions concernant le droit au travail (art. 6 et 7). Elles prévoient certes que la rémunération « procure, au minimum, à tous les travailleurs [...] un salaire équitable » (art. 7, let. a, ch. i), mais ne concernent pas la question du salaire minimum. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui a adopté le 24 novembre 2005 une observation générale relative à l'article 6 Pacte ONU I, le travail « doit pouvoir être qualifié de décent »; l'article 6 « assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille » (Observation générale no 18, « Le droit au travail – Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », adoptée le 24 novembre 2005, § 7). Le salaire minimum n'est pas mentionné de manière explicite dans l'observation précitée; il n'est pas non plus visé par les obligations incombant aux Etats parties (Observation générale no 18, § 19ss).
46. La Convention OIT 26 et le Pacte ONU I n'ont pas d'impact direct sur l'appréciation de la recevabilité de l'IN 173.
47. Par conséquent, l'IN 173 n'est pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse.

## **G.2. Conformité au droit fédéral**

48. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst-féd ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
49. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst-féd, les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les 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. Cela concerne en particulier les règles de droit public cantonal qui sont en concours avec le droit civil fédéral, dans leurs rapports avec ce droit. De telles règles, que les cantons peuvent édicter en vertu de l'article 6 du Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210 ; CC), ne sont admissibles qu'à la triple condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu réglementer la matière de manière exhaustive, que les règles cantonales soient justifiées par un intérêt public pertinent et, enfin, qu'elles n'éluent ni ne contredisent le sens ou l'esprit du droit civil fédéral (ATF 143 I 418 consid. 7.1 et les références citées).
50. 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 subsister 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 toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas

le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 143 I 418 consid. 7.1 et les références citées).

51. Enfin, il convient de relever que l'un des principes essentiels d'interprétation en matière de fédéralisme est celui de l'interprétation conforme à la Constitution. Ce principe prend un sens particulier dans ce domaine. Non seulement le Tribunal fédéral recherchera s'il est possible de conférer à la norme cantonale une portée qui la fasse apparaître comme conforme à la répartition des compétences et à la règle fédérale applicable, mais il s'efforcera encore d'interpréter cette règle fédérale de façon à éviter qu'elle entre en conflit avec la première. Tant qu'il est possible, d'après les méthodes et les principes d'interprétation traditionnels, d'établir une concordance entre les deux normes, il n'y a pas de conflit; celles-ci peuvent coexister, et le principe de la primauté du droit fédéral n'est pas violé (ATF 143 I 418 consid. 7.1 et les références citées).
- a) *De la compétence d'exécution des cantons et du droit fédéral en matière de droit du travail et d'aide sociale*
52. En vertu de l'article 3 Cst-féd, les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (ATF 140 I 218, consid. 5.4 et les références citées). La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst-féd). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst-féd).
53. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail - dans le cadre duquel s'inscrit la problématique d'un salaire minimum (Message du Conseil fédéral du 10 octobre 2012, FF 2012 7877, 7886) - résulte de l'article 110 Cst-féd pour le droit public et de l'article 122 Cst-féd pour le droit civil (Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_922/2011 du 29 mai 2012 consid. 3.4 ; 2C\_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 3.4 ; 1C\_357/2009 du 8 avril 2010 consid. 3.2).
54. L'examen de cette répartition des compétences – et donc de la faculté ou non pour les cantons d'introduire le principe d'un salaire minimum cantonal – a non seulement fait l'objet de plusieurs analyses et d'avis divers, mais a également été examinées par le Tribunal fédéral. A cet égard, deux arrêts peuvent être spécifiquement mentionnés :
- Le premier concerne l'initiative populaire genevoise 142 – précédemment évoquée – « Pour le droit à un salaire minimum » (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009 du 8 avril 2010).
  - Le second porte sur la modification législative neuchâteloise mettant en œuvre l'article 34a – intitulé « salaire minimum » – de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 (ATF 143 I 403). Portant non pas sur une disposition constitutionnelle cantonale de principe, mais sur une législation cantonale de mise en œuvre, cet arrêt neuchâtelois va ainsi plus loin dans le raisonnement que l'arrêt genevois.
55. A l'occasion du recours contre la législation cantonale neuchâteloise de mise en œuvre du salaire minimum, le Tribunal fédéral a en substance constaté tout d'abord que le volet du droit privé fédéral relatif au droit du travail est exhaustivement réglementé par le droit fédéral (ATF 143 I 403 consid. 7.3 et les références citées).
56. Il a ensuite relevé que les rapports de travail ne sont pas uniquement soumis au droit privé, mais également à toutes sortes de prescriptions de droit public, adoptées par les cantons ou la Confédération (art. 110, al. 1, let. a et b Cst-féd), afin d'assurer une protection minimale des travailleurs (ATF 143 I 403 consid. 7.4 et les références citées).

57. En particulier, avec l'adoption de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 (RS 822.11 ; LTr) et des ordonnances y afférentes, la Confédération a élaboré une réglementation très étendue concernant la protection générale des travailleurs (ATF 143 I 403 consid. 7.5.1 et les références citées).
58. Ainsi, en vertu de son champ d'application, la LTr règle d'une manière exhaustive la protection des travailleurs en tant que telle; la LTr n'empêche cependant pas l'adoption de mesures qui, sans avoir pour but principal de protéger les travailleurs, ont accessoirement un effet protecteur (ATF 143 I 403 consid. 7.5.2 et les références citées).
59. Le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que les cantons restent libres d'édicter des dispositions de droit public visant un autre but que la protection des travailleurs (ATF 143 I 403 consid. 7 et les références citées).
60. En l'occurrence, l'article 4, alinéa 1 de l'IN 173 prévoit que l'instauration d'un salaire minimum cantonal a pour objectif « de combattre la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de contribuer ainsi au respect de la dignité humaine ».
61. Les initiants, dans le courrier informant le Conseil d'Etat du lancement de l'initiative, précisent que l'initiative « *se propose de mettre ainsi en œuvre l'art. 149 al. 1 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève* ». A relever que cet article figure dans le chapitre des dispositions générales relatives aux tâches et finances publiques, sous le titre de « Buts sociaux ».
62. Par ailleurs, il ressort de l'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte de signatures que l'instauration d'un salaire minimum cantonal a pour objectif de « *lutter contre la pauvreté et favoriser la dignité humaine* ». Il est relevé que les salaires de moins de 4000 frs pour un plein temps « *ne permettent pas de vivre dignement sans recourir à de multiples aides publiques* » et que « *l'initiative a pour objectif de mettre fin à cette précarité résultant de salaires trop bas* ».
63. Le même exposé des motifs met également en avant que l'instauration d'un salaire minimum cantonal permettra de favoriser l'égalité salariale entre hommes et femmes, de limiter la sous-enchère salariale, voire même d'améliorer les salaires, de stimuler la consommation avec des effets positifs sur l'emploi et encore de diminuer les dépenses de l'Etat en matière d'assistance sociale.
64. Dans son courrier du 10 janvier 2019, le comité d'initiative rappelle que le but poursuivi par l'IN 173 est « *le combat contre la pauvreté des travailleuses* ». Il considère « *évident que le salaire minimum de 23 frs/heure fixé dans l'initiative relève de la politique sociale* ».
65. A cet égard, le montant retenu pour le salaire minimum constitue également un indice quant à l'objectif visé par l'initiative.
66. En effet, le Tribunal fédéral a jugé que les montants des salaires minima « *devront se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assistance sociale, sous peine de sortir du cadre de la 'politique sociale' pour entrer dans celui de la 'politique économique' [...]* » (ATF 143 I 403 consid. 5.4.3 et les références citées).
67. Pour être conforme au droit fédéral, le salaire minimum cantonal doit donc se rapprocher des prestations versées par l'aide sociale cantonale ou les assurances sociales fédérales. Ces systèmes garantissent à leurs bénéficiaires un revenu minimal qui peut être considéré comme décent (rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage [LEmpl] [Salaire minimum] du 4 novembre 2013, p. 6; ci-après : Rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois).

68. En l'occurrence et dans un premier temps, le comité d'initiative expose, sous la forme d'un tableau figurant sur la formule de récolte de signatures, la méthode et les éléments pris en compte dans la fixation du salaire minimum genevois. Il précise qu'il s'agit de la méthode de calcul du salaire minimum neuchâtelois inspirée des prestations complémentaires AVS/AI et validée par le Tribunal fédéral.
69. En résumé, le calcul du salaire minimum neuchâtelois comprend un montant destiné à la couverture des besoins vitaux, soit (en 2013, année du calcul) 19'219 frs par année – qui correspond au montant destiné à la couverture des besoins vitaux au sens des prestations complémentaires AVS/AI –, auquel s'additionne un montant de 13'200 frs par année pour le loyer et les frais accessoires. A cela s'ajoute encore le montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins, fixé par la Confédération pour le canton de Neuchâtel à 4'776 frs par année, ce qui donne un revenu annuel minimal net total de 37'286 frs (cf. Rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois, p. 7). Un montant annuel pour les cotisations aux assurances sociales de 4'573 frs a été additionné pour arriver à un salaire minimum annuel brut de 41'759 frs, soit un salaire minimum brut horaire de 19,59 frs par heure, lequel a été arrondi à 20 frs pour tenir compte notamment des frais potentiellement liés à l'acquisition du revenu (cf. Rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois, p. 6-8).
70. Or, si l'on compare les deux calculs – neuchâtelois et genevois –, on constate que l'affirmation du comité d'initiative selon laquelle la méthode neuchâteloise a été appliquée à Genève, n'est pas correcte. En effet, le calcul du salaire minimum neuchâtelois ne prend pas en compte les postes « impôts », « frais de repas » et « frais de déplacements » mentionnés dans le tableau des initiants (cf. point 3). De plus, le montant de la « prime maladie » fixé à 6'000 frs ne correspond pas à la prime moyenne cantonale genevoise (PMC, soit 6'996 frs par année pour un adulte, pour 2018, selon l'art. 4 de l'ordonnance du DFI relative aux primes moyennes 2018 de l'assurance obligatoire des soins pour le calcul des prestations complémentaires, du 1<sup>er</sup> novembre 2017 [RS 831.309.1]) comme dans le calcul neuchâtelois. Ce montant pourrait plutôt – et encore les montants ne correspondent pas – se référer la prime cantonale de référence (PCR, soit 5'592 frs par année pour un adulte, pour 2018, selon l'art. 21A de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 [J 4 04 ; LIASI] et l'arrêté du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> novembre 2017). Par exemple, si l'on fait une moyenne entre la PMC et la PCR pour l'année 2018, on arrive à un montant de 6'294 frs  $([5'592 + 6996]/2)$ .
71. Interpellés à ce sujet, les initiants déclarent qu'il est « inutile d'entrer dans des considérations de détail relatives à certains éléments de calcul figurant dans une annexe de l'argumentaire de campagne » du fait que le montant du salaire minimum genevois de 23 frs se justifie aisément en se basant sur la législation cantonale – et non plus sur la législation fédérale – en matière de prestations complémentaires.
72. Ils exposent que celle-ci, « compte tenu du coût de la vie plus élevé à Genève », prévoit un montant de base déterminant pour couvrir les besoins sociaux supérieur à celui prévu par la législation fédérale. Alors que le montant prévu par la législation fédérale s'élève en 2018 à 19'290 frs par an, le montant prévu par la législation genevoise s'élève en 2018 à 25'661 frs, soit une différence de 6'371 frs par an. A elle seule, cette différence annuelle de 6'371 frs du montant déterminant retenu pour couvrir les besoins vitaux, justifierait une différence de salaire de l'ordre de 3 frs par heure par rapport au salaire minimum de 20 frs par heure fixé dans le canton de Neuchâtel. De surcroît, en tenant compte des PMC (6'966 frs par an en 2018) qui entrent dans le calcul des prestations complémentaires et qui sont également plus élevées à Genève qu'à Neuchâtel, « le montant du salaire minimal retenu de 23 frs/heure fixé dans l'initiative est en réalité inférieur pour le canton de Genève à celui de 20 frs/heure fixé dans le canton de Neuchâtel et admis par le Tribunal fédéral ».

73. Le but des prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC) est de couvrir les besoins vitaux des personnes bénéficiant des rentes AVS ou AI. La législation fédérale n'est pas exhaustive en la matière, de sorte que les cantons peuvent prévoir des prestations complémentaires cantonales (PCC), qui viennent s'ajouter aux prestations complémentaires fédérales (PCF) (cf. Guide social romand).
74. A l'examen des arguments du comité d'initiative, le montant de 23 frs par heure peut effectivement se fonder sur les PCC genevoises (cf. loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968 [J 4 25; LPCC]). Celles-ci sont destinées à la couverture des besoins vitaux (cf. art. 2, al. 1 et 2 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires, du 6 octobre 2006 [LPC; RS 831.30]). D'emblée, cette circonstance répond donc à la préoccupation énoncée par la jurisprudence, en se limitant au cadre de la politique sociale.
75. Par ailleurs, s'agissant de la méthode de calcul pour déterminer un salaire minimum qui garantisse à la fois des conditions de vie décentes et ne sorte pas du cadre de la politique sociale, la méthode neuchâteloise validée par la jurisprudence peut être reprise par analogie (PC + loyer + PMC = revenu minimum net + charges sociales = revenu minimum brut).
76. Appliqué au canton de Genève, le calcul est le suivant (cf. tableau n°1 ci-dessous) : au montant de base déterminant pour couvrir les besoins sociaux soit, pour 2018, le revenu minimum cantonal d'aide sociale garanti par le versement des PCC de 25'661 frs (art. 3, al. 1, let. a du règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 juin 1999 dans sa version en vigueur en 2018; J 4 25.03; RPCC-AVS/AI), il convient de rajouter le montant pour le loyer et les frais accessoires de 13'200 frs pour 2018 (art. 10, al. 1, let. b LPC) et le montant pour l'assurance obligatoire des soins, soit la PMC genevoise de 6'996 frs pour 2018 (art. 4 RS 831.309.1). L'addition de ces 3 montants s'élève à un total de 45'857 frs, qui correspond au « salaire minimum net ». A ce montant, s'ajoute encore le montant annuel pour les cotisations aux assurances sociales qui peut être estimé à 4'800.65 frs (selon le détail du calcul dans le tableau n°2 ci-dessous). Le total final aboutit à un revenu annuel brut de 50'657.65 frs, soit un salaire brut horaire de 23.76 frs.

**Tableau n°1**

	Annuel	mensuel
besoins vitaux	25'661	2'138.40
Loyer	13'200	1'100
prime maladie	6'996	583
<b>TOTAL</b>	<b>45'857</b>	<b>3'821.40</b>
revenu net	45'857	3'821.40
plus les charges sociales	4'800.65	400.05
revenu brut	50'657.65	4'221.50
salaire minimum brut horaire	23.76	

**Tableau n°2**

Genre de cotisations	Taux	
Assurance vieillesse et survivants (AVS)	4.20% de 50'657.65 (salaire net)	2'127.60
Assurance-invalidité (AI)	0.70% de 50'657.65 (salaire net)	354.60
Allocations pour perte de gain et de maternité (APG)	0.225% de 50'657.65 (salaire net)	114
Assurance-chômage (AC) jusqu'à 148'200 frs de salaire brut Pour mémoire Assurance-chômage (AC2) dès 148'201 frs de salaire brut de 0,50%	1.10% de 50'657.65 (salaire net)	557.25
Allocation de maternité cantonale (AMat)	0.046% de 45'857 (salaire net)	23.30
Prévoyance professionnelle (LPP)	6.25% de 25'982.65 (salaire assuré = salaire net de 50'657.65 – salaire coordonné de 24'675)	1'623.90
<b>Total des cotisations sociales à charge du salarié</b>		<b>4'800.65</b>

Sources : <https://www.ocas.ch/particuliers/cotisations/salaries/> et [https://www.ahv-iv.ch/Portals/0/Documents/Downloads/Synoptische%20Tab/synop\\_tab\\_2018%20f.pdf](https://www.ahv-iv.ch/Portals/0/Documents/Downloads/Synoptische%20Tab/synop_tab_2018%20f.pdf)

77. On relèvera encore, à titre comparatif, que le salaire minimum neuchâtelois est de 20 frs par heure. Dans le canton du Jura, il s'élève à 19.25 frs par heure. Quant à l'initiative populaire fédérale du 23 janvier 2012 pour l'introduction d'un salaire minimum

en Suisse (initiative « Pour la protection de salaires équitables [initiative sur les salaires minimums] »), qui a certes été rejetée lors de la votation populaire du 18 mai 2014, elle proposait un salaire minimum de 22 frs par heure. En outre, dans le cadre d'une étude sur les pays de l'OCDE relative aux inégalités salariales, les calculs - pour la Suisse - ont été effectués sur la base « d'un hypothétique salaire minimal de 22 francs de l'heure » (Message du Conseil fédéral du 16 janvier 2013, p. 1120).

78. En conséquence, le montant de 23 frs par heure peut être motivé par des critères objectifs et raisonnables et demeure dans le cadre posé par la jurisprudence pour que l'instauration d'un salaire minimum soit considérée comme relevant de la politique sociale admissible.
79. Cela étant, le calcul qui vient d'être exposé ne correspond pas à celui figurant sur la formule de récolte de signatures. Certains éléments y figurant étaient clairement erronés. Se pose alors la question de l'impact de telles erreurs sur la validité de l'initiative.
80. Le Tribunal fédéral, dans le cadre de l'examen de la validité d'une initiative cantonale au regard de la motivation figurant sur le formulaire de récolte des signatures, a considéré que bien que la volonté des initiants ne soit pas seule déterminante dans l'interprétation d'une initiative, le résultat de cette interprétation doit demeurer compatible avec l'objectif fondamental de la démarche. La validité de l'initiative ne peut pas être reconnue s'il faut lui attribuer un contenu qui ne réponde plus au motif fondamental des auteurs, tels que les signataires ont également pu le comprendre. Il a déjà été jugé que la nature d'une initiative ne peut pas être profondément modifiée lors de l'interprétation, parce que la volonté exprimée par les signataires s'en trouverait détournée. Une interprétation contredisant le sens originel du texte, et avec lui les attentes qu'il a éveillées, est inadmissible (ATF 139 I 292 résumé et traduit *in* JdT 2014 I 237).
81. En l'espèce, l'« interprétation » effectuée revient à substituer une méthode de calcul du montant du salaire minimum cantonal par une autre afin de permettre de justifier le montant retenu de 23 frs par heure. Cependant, tant le but poursuivi par les initiants – de combattre la pauvreté des travailleurs, que le moyen proposé – d'instaurer d'un salaire minimum cantonal de 23 frs par heure – ne sont pas touchés par cette substitution. Ainsi, non seulement, l'initiative ne se trouve pas « profondément » modifiée par la substitution de la méthode de calcul, mais la volonté claire des initiants et des citoyens qui ont signé l'initiative n'a pas été détournée. Il est clairement vraisemblable que moins leur importait la méthode de calcul et les données chiffrées utilisées pour aboutir au montant final de 23 frs de l'heure que ledit montant final.
82. Il faut donc retenir que les erreurs de calcul figurant sur la formule de récolte de signatures de l'IN 173 n'ont pas de conséquences sur sa validité.
83. En conclusion, les objectifs poursuivis par l'IN 173 relèvent, de façon prépondérante, de la politique sociale. Les mesures consacrées par les propositions de modifications de la LIRT s'insèrent dans la législation protectrice de droit public que les cantons demeurent en principe autorisés à adopter, en dépit des dispositions de droit civil fédéral relatives au travail, ainsi qu'en complément aux mesures de droit public fédéral que consacrent la LTr et ses ordonnances.
84. Le fait que ces prescriptions cantonales déploient, indirectement, un effet protecteur pour les travailleurs est admis par la jurisprudence dans la mesure où ces règles poursuivent un autre objectif principal que celui visé par la LTr (ATF 143 I 403 consid. 7.5.4 et les références citées).
85. Il y a également lieu de rappeler que ce sont les cantons qui sont compétents en matière d'aide sociale (art. 115 Cst-féd), laquelle a pour but non seulement de fournir une aide matérielle, mais également de favoriser l'intégration professionnelle des



personnes dans le besoin. L'aide matérielle est donc subsidiaire par rapport au revenu que les personnes concernées peuvent se procurer par leurs propres moyens en exerçant une activité lucrative. Cela suppose toutefois que les personnes exerçant une activité lucrative à plein temps perçoivent un revenu qui leur suffit pour vivre. L'article 41, alinéa 1, lettre d Cst-féd énonce en outre comme but social que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toutes les personnes capables de travailler puissent assurer leur entretien par un travail qu'elles exercent dans des conditions équitables (ATF 143 I 403 consid. 7.5.5 et les références citées).

86. Au vu de ce qui précède, il faut considérer que l'IN 173 peut être interprétée conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 Cst-féd) et n'est pas contraire au droit fédéral en matière de droit du travail et d'aide sociale.

*b) De la conformité aux droits fondamentaux*

*b.1) La liberté économique dans sa dimension institutionnelle (art. 94 Cst-féd)*

87. En vertu de l'article 94, alinéa 1 Cst-féd, la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. De manière générale, l'Etat reconnaît que l'économie relève principalement de la société civile et qu'il doit lui-même respecter les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence. Il est donc en règle générale interdit à l'Etat de prendre une quelconque mesure susceptible d'empêcher la libre concurrence dans le but d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé. L'article 94, alinéa 4 Cst-féd prévoit que les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (ATF 143 I 403 consid. 5.2 et références citées).

88. Contrairement aux mesures d'ordre économique, qui sont susceptibles d'entraver, voire même de déroger à la libre concurrence, les mesures étatiques poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas, en premier lieu, des intérêts économiques (par exemple, aménagement du territoire, politique environnementale) sortent d'emblée du champ de protection de l'article 94 Cst-féd. La jurisprudence définit les mesures dites sociales ou de politique sociale en tant que mesures qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (ATF 143 I 403 consid. 5.2 et références citées).

89. Il sied de déterminer si les objectifs poursuivis par l'IN 173 relèvent de la politique sociale, que les cantons demeurent libres d'adopter, ou d'une mesure de politique économique, qu'en principe seule la Confédération serait en droit d'adopter, aux conditions de l'article 94 Cst-féd (ATF 143 I 403 consid. 5.4 et références citées).

90. En l'espèce et ainsi que cela a été développé précédemment, les justifications fournies par les initiants à l'appui de l'introduction du salaire minimum cantonal dénotent, de façon prépondérante, des préoccupations de politique sociale et ne poursuivent pas la finalité d'influencer la libre concurrence.

91. De la même manière, il a été considéré précédemment que le montant d'un salaire minimum cantonal à 23 frs par heure se situe à un niveau suffisamment bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance sociale, de telle sorte qu'il ne sort pas du cadre de la politique sociale pour entrer dans celui de la politique économique.

92. En conclusion, l'IN 173 s'avère conforme au principe constitutionnel de la liberté économique dans sa dimension institutionnelle garantie par l'article 94 Cst-féd.

*b.2) La liberté économique individuelle (art. 27 Cst-féd)*

93. Il convient encore d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'IN 173 se conforme, à l'aune des conditions prévues à l'article 36 Cst., à la liberté économique individuelle.
94. Invocable tant par les personnes physiques que morales, la liberté économique (art. 27 Cst-féd) protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27, al. 2 Cst-féd ; ATF 143 I 403 consid. 5.6.1 et les références citées).
95. L'IN 173 impose aux employeurs l'obligation de verser un salaire minimum déterminé aux travailleurs accomplissant leur activité dans le canton de Genève. Cette obligation limite le libre exercice de la liberté économique des employeurs sur le territoire du canton et représente dès lors une restriction à ce droit fondamental.
96. L'initiative propose une modification de la LIRT qui constitue une loi au sens formel, si bien que la restriction repose sur une base légale suffisante, au sens de l'article 36, alinéa 1 Cst-féd.
97. Comme il a été vu auparavant, l'initiative poursuit des objectifs de politique sociale, ce qui fonde un intérêt public reconnu au sens de l'article 36, alinéa 2 Cst-féd.
98. Par ailleurs, on ne voit pas que celle-ci porterait atteinte à l'essence de la liberté économique (art. 36, al. 4 Cst.).
99. Reste donc la question de savoir si les dispositions législatives proposées respectent le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive 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); en outre, il interdit 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) (ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 et les références citées).
100. Du point de vue de la règle de l'aptitude, le Tribunal fédéral a reconnu que l'instauration d'un salaire minimum cantonal, tel que prévu par la législation neuchâteloise, constitue effectivement un moyen propre à remédier à la pauvreté en permettant aux travailleurs de subvenir eux-mêmes, sans recourir à l'aide sociale, à leurs besoins vitaux (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.6.4). En l'occurrence, la même conclusion s'impose s'agissant du salaire minimum cantonal prévu par l'IN 173.
101. S'agissant du critère de la nécessité, il s'agit de déterminer si les buts poursuivis par l'introduction d'un salaire minimum cantonal ne peuvent pas être atteints par d'autres mesures moins intrusives telles que, par exemple, des mesures prévues dans des conventions collectives de travail (CCT) et des contrats-types de travail (CTT). En particulier, l'article 360a du Code suisse des obligations, du 30 mars 1911 (CO; RS 220) permet d'édicter des salaires minima impératifs sur demande de la commission tripartite lorsque des situations de sous-enchères salariales répétées et abusives sont détectées dans une branche économique ou une profession particulière. Cependant, dans le cas présent, le but de l'instauration d'un salaire minimum cantonal n'est pas de lutter contre des situations de sous-enchères salariales, mais de lutter, de manière générale, contre la pauvreté dans le canton de Genève, afin que les travailleurs puissent subvenir à leurs besoins, sans recourir aux prestations sociales étatiques. Il ressort d'ailleurs de l'argumentaire figurant sur la formule de récolte de signature que le problème ne se limite pas à un secteur économique. En outre, comme le relève encore le comité

d'initiative, près de la moitié des travailleurs ne sont pas protégés par une CCT, et dans ce cas les commissions tripartites n'ont pas de moyen découlant du droit fédéral pour lutter contre la sous-enchère salariale, dans la mesure où leurs compétences se limitent à la possibilité de proposer aux autorités compétentes l'extension des dispositions d'une CCT, mais uniquement si le secteur en est pourvu. Ainsi, et comme l'a retenu le Tribunal fédéral dans l'arrêt neuchâtelois (cf. ATF 143 I 403, consid. 5.6.5), le recours, vraisemblablement moins incisif, aux mesures prévues dans les CCT ou dans les CTT ne permettrait pas d'atteindre des résultats équivalents à ceux poursuivis par l'IN 173.

102. Sous l'angle du critère de la proportionnalité au sens étroit, la jurisprudence a considéré ce principe respecté si la réglementation introduisant un salaire minimum cantonal unique, d'une part, fixe un tarif général dont le montant se situe dans une fourchette raisonnable et repose sur des critères objectifs et, d'autre part, contient des dispositions visant à modérer les effets négatifs potentiels de la loi attaquée sur la liberté économique des employeurs, moyennant un système de dérogations et de réévaluations périodiques cohérent (ATF 143 I 403 consid. 5.6.6 et 5.6.7 et les références citées).
103. En l'espèce, comme précédemment examiné, le montant de 23 frs par heure est fondé sur des critères objectifs et raisonnables. Il demeure en outre dans le cadre posé par la jurisprudence pour que l'instauration d'un salaire minimum soit considérée comme relevant de la politique sociale admissible.
104. De plus, l'IN 173, considérant qu'ils n'entrent pas dans le but de l'initiative, tel que défini à son article 1, alinéa 4, exclut de son champ d'application les situations de travail particulières que sont les jeunes en formation, les contrats d'apprentissage et les contrats de stage (art. 39 J). En effet, les salaires réalisés dans ce cadre sont des revenus d'appoint durant une formation et n'ont pas pour vocation de durer.
105. L'article 39K, alinéa 2 de l'initiative prévoit quant à lui la possibilité de fixer un salaire minimum différent pour le secteur de l'agriculture.
106. Au vu de ce qui précède, la réglementation introduisant un salaire minimum cantonal unique proposée par l'IN 173 s'accompagne d'une certaine souplesse en prévoyant des exceptions et des aménagements aux fins de sauvegarder l'intérêt à prémunir les travailleurs contre la pauvreté et, simultanément, de tenir compte des situations particulières, qui se présentent notamment dans certains secteurs économiques.
107. En conséquence, on peut considérer que l'instauration d'un salaire minimum d'un montant de 23 frs par heure ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la liberté économique.
108. En conclusion, la réglementation prévue par l'IN 173 constitue une mesure de politique sociale qui repose sur une base légale suffisante et poursuit un intérêt public reconnu par le droit constitutionnel. Elle n'apparaît par ailleurs pas disproportionnée et est en conséquence conforme à la liberté économique.
109. L'initiative ne contient donc aucune disposition portant atteinte aux autres droits fondamentaux et respecte dès lors la Constitution fédérale en la matière.

### **G.3. Conformité au droit intercantonal**

110. Les initiatives doivent également respecter les conventions intercantionales aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées, au même titre que le droit fédéral (GRODECKI, op. cit., § 1069).

111. En l'espèce, en l'absence de droit intercantonal en la matière, le texte de l'initiative ne saurait y contrevenir.

#### **G.4. Conformité au droit cantonal**

112. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 173 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, op. cit., § 1069).

113. Dans son courrier du 26 mars 2018, informant le Conseil d'Etat du lancement de l'initiative, les initiants indiquaient que l'initiative législative se propose de mettre en œuvre l'article 149, alinéa 1, lettre a Cst-GE.

114. Cette disposition figure sous le titre « Tâches et finances publiques » (art. 148 à 223 Cst-GE), au chapitre des dispositions générales. Sa teneur est la suivante : « *L'Etat prend les mesures permettant à toute personne : a) de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié, exercé dans des conditions équitables; ».*

115. L'Assemblée fédérale a octroyé la garantie fédérale à la nouvelle constitution genevoise par arrêté fédéral, du 20 mars 2014 (FF 2014 2907, 2013 8313 8321).

116. Il ressort des travaux de la Constituante (Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome IX, p. 5048 et ss) qu'elle s'est inspirée de l'article 19, alinéa 3 de la Constitution de la République et canton du Jura, du 20 mars 1977 (« Chaque travailleur a droit au salaire qui lui assure un niveau de vie décent. »), laquelle disposition constitue la base constitutionnelle cantonale au salaire minimum jurassien.

117. Ainsi, de la même manière, l'article 149, alinéa 1, lettre a Cst-GE fonde la base constitutionnelle d'un salaire minimum genevois tel que proposée par l'IN 173.

118. Dès lors, l'IN 173 respecte le droit cantonal supérieur.

#### **H. Commentaire article par article**

119. En préambule, relevons que l'IN 173 propose d'insérer les dispositions en matière de salaire minimum cantonal dans la LIRT et non pas dans une nouvelle loi. Celle-ci a pour vocation de rassembler les dispositions cantonales qui touchent à l'emploi. Cette solution – également choisie à Neuchâtel – fait sens en termes de légistique.

120. Rappelons encore que les différentes dispositions prévues par l'initiative peuvent être considérées comme conformes au principe de l'unité de la matière du fait qu'elles ont toutes pour objet la mise en place d'un salaire minimum cantonal en prévoyant en particulier l'autorité compétente, le champ d'application, le montant du salaire, les exceptions, le contrôle, une dotation en personnel suffisante pour veiller également à la bonne application de ces dispositions et les sanctions.

#### *Art.1, al. 4 (nouveau)*

<b>Art. 1 But et champ d'application</b> <sup>1</sup> La présente loi définit le rôle et les compétences respectives du département de l'emploi et de la santé (ci-après : département) et de l'inspection paritaire des entreprises (ci-après : l'inspection paritaire) dans les domaines suivants : a) la prévention des risques professionnels et la promotion de la santé et de la sécurité au travail; b) les relations du travail et le maintien de la paix sociale; c) les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève; d) la collecte de données relatives aux entreprises genevoises; e) la main-d'œuvre étrangère. <sup>2</sup> Elle précise également la mise en œuvre, dans le canton de	<b>Art.1, al. 4 (nouveau)</b>
---	-------------------------------

<p>Genève, de la loi sur les travailleurs détachés. <sup>3</sup> Elle définit le rôle de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : l'office), de l'inspection paritaire et des autres autorités concernées dans la mise en œuvre de la loi fédérale sur le travail au noir.</p>	<p><sup>4</sup> Elle institue un salaire minimum afin de combattre la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de contribuer ainsi au respect de la dignité humaine. Elle définit le rôle de l'office, de l'inspection paritaire et des autres autorités concernées dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi sur le salaire minimum.</p>
---	--

121. Comme précédemment développé, en dépit des dispositions de droit civil fédéral relatives au travail, ainsi qu'en complément aux mesures de droit public fédéral que consacrent la LTr et ses ordonnances, les cantons sont compétents pour adopter un salaire minimum cantonal pour autant que les objectifs poursuivis relèvent, de façon prépondérante, de la politique sociale. En l'espèce, cette disposition rappelle justement que le but du salaire minimum cantonal ne relève pas de la politique économique, mais bien de la politique sociale. Ainsi, les mesures consacrées par les propositions de modifications de la LIRT s'insèrent dans la législation protectrice de droit public que les cantons demeurent en principe autorisés à adopter.

122. En conséquence, l'article 1, alinéa 4 de l'initiative peut être déclaré valide.

*Art. 2, al. 1 et 5 (nouvelle teneur)*

<p><b>Art. 2 Autorités compétentes</b> <sup>1</sup> Le département est chargé de l'application des dispositions légales mentionnées en préambule de la présente loi, pour autant qu'elles ne soient pas expressément réservées ou attribuées à une autre autorité désignée par ces dernières, par la présente loi ou par d'autres lois cantonales. <sup>2</sup> La collaboration doit être assurée entre le département et les autres départements compétents, par exemple en matière de sécurité des bâtiments, des chantiers, ainsi que des ascenseurs, de protection contre les incendies, de toxicologie industrielle et de protection de l'environnement. Dans cet esprit, le département ne s'écarter pas des préavis techniques qui lui sont transmis conformément aux compétences spécifiques d'autres départements concernés. <sup>3</sup> Les compétences du département sont en règle générale exercées par l'office, sauf exception prévue par la présente loi ou son règlement d'application. <sup>4</sup> L'office produit et publie chaque année un rapport d'activité. <sup>5</sup> L'office est suffisamment doté en personnel. Pour les tâches prévues aux chapitres II, IV et VI, il bénéficie d'au moins 1 poste d'inspecteur pour 10 000 salariés en se basant sur le répertoire des entreprises du canton de Genève visé à l'article 40, sous déduction des emplois publics.</p>	<p><b>Art. 2, al. 1 et 5 (nouvelle teneur)</b> <sup>1</sup> Le département est chargé de l'application des dispositions légales mentionnées en préambule de la présente loi et des dispositions de la présente loi sur le salaire minimum, pour autant qu'elle ne soit pas expressément réservée ou attribuée à une autre autorité désignée par ces dernières, par la présente loi ou par d'autres lois cantonales. <sup>5</sup> L'office est suffisamment doté en personnel. Pour les tâches prévues aux chapitres II, IV, IVB et VI, il bénéficie d'au moins 1 poste d'inspecteur pour 10 000 salariés en se basant sur le répertoire des entreprises du canton de Genève visé à l'article 40, sous déduction des emplois publics.</p>
--	--

123. La responsabilité globale de la mise en œuvre de la LIRT incombe en principe au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES). D'autres autorités peuvent toutefois également intervenir dans le champ d'action défini par la LIRT. De par sa formulation actuelle, l'article 2, alinéa 1 fait uniquement référence aux « dispositions légales mentionnées en préambule de la présente loi », soit de la législation fédérale. En conséquence, c'est à juste titre qu'il est nécessaire de prévoir un renvoi spécifique aux dispositions cantonales en matière de salaire minimum cantonal.

124. Quant à l'alinéa 5 qui prévoit la dotation minimale de postes d'inspecteurs dont dispose l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) pour ses différentes tâches prévues dans la LIRT, il est également indispensable d'y ajouter les tâches en lien avec le salaire minimum cantonal.

125. Ainsi, l'article 2, alinéas 1 et 5 de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 23, al.2bis (nouveau) et al. 3 (nouvelle formulation)*

<p><b>Art. 23 Constatation des usages</b></p> <p><sup>1</sup> L'office est l'autorité compétente chargée d'établir les documents qui reflètent les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève (ci-après : usages), sur la base des directives émises par le conseil de surveillance.</p> <p><sup>2</sup> Pour constater les usages, l'office se base notamment sur les conventions collectives de travail, les contrats-types de travail, les résultats de données recueillies ou d'enquêtes menées auprès des entreprises, les travaux de l'observatoire dont son calculateur des salaires ainsi que sur les statistiques disponibles en la matière.</p> <p><sup>3</sup> Sauf exception reconnue par le conseil de surveillance, les conventions collectives de travail qui ont fait l'objet d'une décision d'extension sont réputées constituer les usages du secteur concerné.</p> <p><sup>4</sup> L'office met ces informations à disposition du public intéressé par tout moyen approprié, notamment par le biais de l'Internet.</p>	<p><b>Art. 23, al.2bis (nouveau) et al. 3 (nouvelle formulation)</b></p> <p><sup>2bis</sup> Les usages ne peuvent en aucun cas prévoir un salaire minimum inférieur à celui fixé à l'article 39K.</p> <p><sup>3</sup> Sauf exception reconnue par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, les conventions collectives de travail qui ont fait l'objet d'une décision d'extension sont réputées constituer les usages du secteur concerné. L'alinéa 2bis est réservé.</p>
--	--

126. Le salaire minimum cantonal est ajouté comme seuil plancher pour la constatation des usages. A défaut, les usages pourraient prévoir un salaire inférieur au salaire minimum cantonal et donc rendre celui-ci inopérant.
127. Ainsi, l'article 23, alinéas 2bis et 3 de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Chapitre IV B (nouveau) Salaire minimum  
Art. 39I (nouveau) Champ d'application*

	<p><b>Chapitre IV B (nouveau) Salaire minimum Art. 39I (nouveau) Champ d'application</b></p> <p>Les relations de travail des travailleurs accomplissant habituellement leur travail dans le canton sont soumises aux dispositions du présent chapitre relatives au salaire minimum.</p>
--	---

128. Cette disposition, dont la teneur est identique à celle de la loi neuchâteloise sur le salaire minimum, détermine à quelles relations de travail les dispositions relatives au salaire minimum sont applicables. Le salaire minimum cantonal s'applique pour un travailleur dont le lieu de travail se situe exclusivement dans le canton, alors que le travailleur qui traverse occasionnellement le canton dans le cadre de son travail ne sera pas concerné. Entre ces deux situations extrêmes se situent une multitude de cas pour lesquels la question de l'application des dispositions relatives au salaire minimum se pose. L'initiative propose d'utiliser le lieu dans lequel le travailleur accomplit habituellement son travail – indépendamment du domicile du travailleur ou du siège de l'employeur – comme critère permettant de déterminer si le salaire minimum cantonal est applicable. Ce critère figure également dans la loi fédérale sur le droit international privé, du 18 décembre 1987 (RS 291 ; LDIP ; cf. art. 115 et 121).
129. Ainsi, l'article 39I de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 39J (nouveau) Exceptions*

	<p><b>Art. 39J (nouveau) Exceptions</b></p> <p>Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) aux contrats d'apprentissage au sens des articles 344 et suivants du code des obligations;</li><li>b) aux contrats de stage s'inscrivant dans une formation scolaire ou professionnelle prévue par la législation cantonale</li></ul>
--	--

	ou fédérale. le Conseil de surveillance du marché de l'emploi statue en cas de litige relatif à l'admission d'une exception au sens de la présente lettre; c) aux contrats de travail conclus avec des jeunes gens de moins de 18 ans révolus.
--	---

130. Des exceptions portant sur certaines formes de contrat de travail, par exemple lorsqu'ils comprennent une part de formation, sont prévues. En premier lieu, il est important que cette disposition ne permette pas d'exclure purement et simplement certains secteurs économiques pour lesquels l'introduction d'un salaire minimum cantonal ne serait pas supportable, à défaut une telle démarche relèverait de la politique économique et serait par conséquent contraire au droit fédéral.
131. En outre et comme précédemment mentionné, de telles exceptions – introduisant une certaine souplesse aux fins de sauvegarder l'intérêt à prémunir les travailleurs contre la pauvreté et, simultanément, de tenir compte des situations particulières, qui se présentent notamment dans certains secteurs économiques – sont nécessaires pour que l'on puisse considérer que l'initiative respecte le principe de proportionnalité et partant la liberté économique individuelle.
132. Ainsi, l'article 39J de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 39K (nouveau) Montant du salaire minimum*

	<b>Art. 39K (nouveau) Montant du salaire minimum</b> <sup>1</sup> Le salaire minimum est de 23 F par heure. <sup>2</sup> Pour le secteur économique visé par l'article 2, alinéa 1, lettre d, de la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) du 13 mars 1964, le Conseil d'Etat peut, sur proposition du Conseil de surveillance du marché de l'emploi, fixer un salaire minimum dérogeant à l'alinéa 1 dans le respect de l'article 1 alinéa 4. <sup>3</sup> Chaque année, le salaire minimum est indexé sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois d'août, par rapport à l'indice en vigueur le 1er janvier 2018. Le salaire minimum prévu à l'alinéa 1 n'est indexé qu'en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. <sup>4</sup> Par salaire, il faut entendre le salaire déterminant au sens de la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, à l'exclusion d'éventuelles indemnités payées pour jours de vacances et pour jours fériés.
--	---

133. La fixation du montant du salaire minimum cantonal (al. 1) a été largement exposée ci-dessus.
134. La possibilité de fixer un salaire minimum cantonal différent pour le secteur de l'agriculture (al. 2) permet (comme pour l'art. 39J de l'initiative) d'introduire une certaine souplesse aux fins de sauvegarder l'intérêt à prémunir les travailleurs contre la pauvreté et, simultanément, de tenir compte des situations particulières, qui se présentent notamment dans certains secteurs économiques, souplesse nécessaire pour que l'on puisse considérer que l'initiative respecte la liberté économique individuelle.
135. L'indexation du salaire minimum cantonal (al. 3), abordée sous l'angle du principe de la clarté, n'appelle pas d'autres remarques.
136. Quant à l'alinéa 4 qui précise que par salaire il faut entendre le salaire déterminant AVS, il permet notamment de résoudre la question de la prise en considération des prestations en nature fournies par l'employeur (par exemple la nourriture et le logement).
137. Ainsi, l'article 39K de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 39L (nouveau) Primauté par rapport aux salaires prévus par les contrats individuels, les conventions collectives et les contrats-type*

	<b>Art. 39L (nouveau) Primauté par rapport aux salaires prévus par les contrats individuels, les conventions collectives et les contrats-type</b> Si le salaire prévu par un contrat individuel, une convention collective ou un contrat-type est inférieur à celui fixé à l'article 39K, c'est ce dernier qui s'applique.
--	---

138. Cet article fixe le principe de primauté du salaire minimum cantonal par rapport aux salaires prévus par les contrats individuels, les CCT et les CTT. Au vu des développements ci-dessus, les cantons ont la compétence – à certaines conditions – d'instaurer un salaire minimum cantonal. Pour le surplus, les articles 358 et 359, alinéa 3 CO disposent que le droit impératif de la Confédération et des cantons l'emporte respectivement sur les CCT et les CTT.
139. Ainsi, l'article 39L de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 39M (nouveau) Contrôle*

	<b>Art. 39M (nouveau) Contrôle</b> <sup>1</sup> L'office et l'inspection paritaire des entreprises sont compétents pour contrôler le respect par les employeurs des dispositions du présent chapitre. <sup>2</sup> Tout employeur doit pouvoir fournir en tout temps à l'office ou à l'inspection paritaire un état détaillé des salaires versés à chaque travailleur et du nombre correspondant d'heures de travail effectuées.
--	--

140. Cette disposition qui fixe les modalités de contrôle du respect de l'application du salaire minimum cantonal, ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 39N (nouveau) Sanctions*

	<b>Art. 39N (nouveau) Sanctions</b> <sup>1</sup> Lorsqu'un employeur ne respecte pas le salaire minimum prévu à l'article 39K, l'office peut prononcer une amende administrative de 30 000 F au plus. Ce montant maximal de l'amende administrative peut être doublé en cas de récidive. <sup>2</sup> L'office peut également mettre les frais de contrôle à la charge de l'employeur. <sup>3</sup> Lorsque l'employeur est une entreprise visée par l'article 25, les autres sanctions prévues à l'article 45 peuvent également être prononcées. <sup>4</sup> L'office établit et met à jour une liste des employeurs faisant l'objet d'une décision exécutoire. Cette liste est accessible au public.
--	---

141. Cette disposition qui fixe les sanctions encourues par les employeurs en cas de non-respect du salaire minimum cantonal, ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

*Art. 45, al. 1 (nouvelle formulation)*

<b>Art. 45 Mesures et sanctions pour non-respect des usages</b> <sup>1</sup> Lorsqu'une entreprise visée par l'article 25 ne respecte pas les conditions minimales de travail et de prestations sociales en usage, l'office peut prononcer : a) une décision de refus de délivrance de l'attestation visée à	<b>Art. 45, al. 1 (nouvelle formulation)</b> <sup>1</sup> Lorsqu'une entreprise visée par l'article 25 ne respecte pas les conditions minimales de travail et de prestations sociales en usage ou le salaire minimum prévu à l'article 39K, l'office peut prononcer : a) une décision de refus de délivrance de l'attestation visée à
--	---



<p>l'article 25 pour une durée de 3 mois à 5 ans. La décision est immédiatement exécutoire;</p> <p>b) une amende administrative de 60 000 francs au plus;</p> <p>c) l'exclusion de tous marchés publics pour une période de 5 ans au plus.</p> <p><sup>2</sup> Les mesures et sanctions visées à l'alinéa 1 sont infligées en tenant compte de la gravité et de la fréquence de l'infraction ainsi que des circonstances dans lesquelles elle a été commise. Elles peuvent être cumulées.</p> <p><sup>3</sup> L'office établit et met à jour une liste des entreprises faisant l'objet d'une décision exécutoire. Cette liste est accessible au public.</p>	<p>l'article 25 pour une durée de 3 mois à 5 ans. La décision est immédiatement exécutoire;</p> <p>b) une amende administrative de 60 000 F au plus;</p> <p>c) l'exclusion de tous marchés publics pour une période de 5 ans au plus.</p>
---	---

142. L'article 45 de l'initiative ne soulève pas de questions particulières et peut être déclaré valide.

### **I. Exécutabilité**

143. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1 et les références citées).

144. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 173 ne pose pas de difficulté du point de vue de sa mise en œuvre. En effet, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne ressort du texte de l'initiative.

145. Partant, l'IN 173 respecte l'exigence d'exécutabilité.

### **J. Conclusion**

146. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 173 sera donc déclarée valide.

147. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

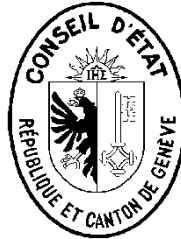
Par ces motifs,

## **ARRÊTE :**

L'initiative populaire cantonale 173 « 23 frs, c'est un minimum » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 LEDP), mais au plus tard dans les

30 jours qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions du recourant, les motifs et moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes à l'envoi.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :  
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 1<sup>er</sup> mars 2019