

VEILLE

LES SALAIRES MINIMAUX DES VILLES DE ZURICH ET WINTERTHOUR SONT VALABLES

Arrêts du Tribunal fédéral [2C 28/2025](#) (destiné à publication) et [2C 30/2025](#) du 12 mai 2026

Par Camille Zimmermann, juriste à l'Artias

21 juillet 2026



Résumé

Les règlements communaux instaurant un salaire minimum des villes de Zurich et Winterthour sont compatibles avec le droit cantonal, en particulier avec la répartition des compétences prévue par la Constitution cantonale de Zurich.

Résumé des faits

Le 10 novembre 2020, l'initiative populaire « Un salaire pour vivre » dont le but était d'instaurer un salaire minimum communal a été déposée, respectivement dans les villes de Zurich et Winterthour notamment. En 2023, les électeurs et électrices de ces deux villes ont accepté les ordonnances communales respectives sur le salaire minimum, fixé à 23,90 francs à Zurich et 23 francs à Winterthour.

Plusieurs associations patronales, entre autres, ont contesté ces deux réglementations communales. Leurs recours ont d'abord été rejetés. Saisi en deuxième instance, le Tribunal administratif du canton de Zurich les a toutefois admis et a annulé les deux ordonnances sur le salaire minimum des villes de Zurich et de Winterthour au motif qu'elles étaient incompatibles avec le droit cantonal.

Les villes de Zurich et de Winterthour ont alors saisi le Tribunal fédéral en demandant l'annulation des deux décisions des instances cantonales ainsi que la confirmation de la légalité des ordonnances sur le salaire minimum.

En droit

Le Tribunal fédéral a commencé par rappeler sa jurisprudence relative aux salaires minimaux cantonaux, en particulier les décisions concernant les cantons de Neuchâtel et du Tessin. Il a ainsi rappelé que des dispositions instituant un salaire minimum poursuivant un objectif de politique sociale, soit la lutte contre la pauvreté des travailleurs et le phénomène des « *working poors* », sont compatibles avec la liberté économique, le principe de la primauté du droit fédéral ainsi qu'avec la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Contrairement aux affaires neuchâteloise et tessinoise, les litiges en cause ici ne portaient toutefois pas sur la compatibilité d'un salaire minimum avec le droit fédéral, mais sur la question de savoir si les réglementations communales litigieuses étaient compatibles au droit du canton de Zurich, en particulier avec la répartition des compétences prévue par la Constitution cantonale zurichoise.

Le Tribunal fédéral a en l'occurrence relevé que la Constitution zurichoise garantit une autonomie communale particulièrement étendue. En vertu de son système de répartition des compétences, les communes exercent toutes les tâches publiques qui ne sont pas attribuées à la Confédération ou au canton. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que la Constitution cantonale prévoit expressément une compétence communale pour chaque mission d'intérêt public.

Par conséquent, le Tribunal fédéral a ainsi rejeté l'interprétation retenue par le Tribunal administratif du canton de Zurich selon laquelle l'absence d'une base constitutionnelle expresse excluait toute compétence communale en matière de salaire minimum. Il a par ailleurs considéré que les villes de Zurich et de Winterthour disposaient d'une marge d'appréciation suffisante pour adopter des mesures de politiques sociales adaptées à leurs réalités locales. En raison de leur proximité avec la population concernée et de leur connaissance des particularités locales, elles sont en mesure de lutter de manière tout aussi appropriée contre le phénomène des « *working poors* » que le canton.

Le Tribunal fédéral a également écarté l'argument selon lequel le droit cantonal de l'aide sociale réglementerait exhaustivement la matière. Les dispositions cantonales relatives à l'aide sociale ne s'opposent pas à des prescriptions communales sur le salaire minimum visant à prévenir le recours à cette aide pour les travailleur-euse-s sous-payés. Au contraire, un salaire minimum poursuit précisément un objectif préventif en permettant aux personnes exerçant une activité lucrative de subvenir à leurs besoins sans devoir solliciter des prestations d'assistance. Les juges fédéraux ont par ailleurs souligné que l'aide sociale et le salaire minimum garanti par l'Etat représentent des missions complémentaires qui requièrent des approches différentes : l'aide sociale permet, à certaines conditions, l'octroi d'une aide financière par l'Etat pour garantir le minimum vital, alors que le salaire minimum s'applique aux relations de travail et vise à garantir le respect d'un niveau salarial minimal par la partie employeuse.

Enfin, le Tribunal fédéral a souligné que cette interprétation était conforme aux buts sociaux ancrés à l'art. 41 de la Constitution fédérale, repris par la Constitution du canton de Zurich. Ces dispositions invitent les pouvoirs publics à veiller à ce que « *toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables* ».

Les recours des villes de Zurich et de Winterthour sont admis. Dès lors, le Tribunal fédéral a annulé les deux arrêts du Tribunal administratif du canton de Zurich et confirmé la validité des deux ordonnances communales, celles-ci pouvant désormais être mises en vigueur par les autorités exécutives de ces deux villes.

Commentaires

Ces arrêts présentent un intérêt particulier, puisque le Tribunal fédéral reconnaît explicitement qu'un salaire minimum peut être instauré non seulement au niveau cantonal, mais également au niveau communal, pour autant que le droit cantonal laisse aux communes une autonomie suffisante. La portée de ces deux décisions demeure toutefois étroitement liée au droit constitutionnel zurichois, caractérisé par une large autonomie des communes. Elles ne signifient donc pas que toutes les communes suisses seraient habilitées à adopter un salaire minimum. Dans chaque canton, la réponse dépendrait de la répartition des compétences prévues par leur constitution et leur législation cantonales.

En outre, ces arrêts confirment la conception du salaire minimum comme instrument de politique sociale destiné à prévenir la pauvreté des personnes qui travaillent. Ils s'inscrivent ainsi dans la continuité de la jurisprudence rendue à propos des salaires minimaux cantonaux de Neuchâtel, de Genève et du Tessin et confortent la marge de manœuvre des collectivités publiques dans la lutte contre le phénomène des « working poors ».

Toutefois, soulignons encore que cette problématique s'inscrit aujourd'hui dans un débat plus large au niveau fédéral. Lors de la session d'été 2026, les Chambres fédérales ont en effet adopté un [objet du Conseil fédéral](#) qui prévoit que les salaires minimaux fixés par les conventions collectives de travail primeront sur les salaires minimaux cantonaux déjà en vigueur. À la suite de cette adoption, un [référendum](#) a été lancé par l'Union syndicale suisse, le délai référendaire courant jusqu'au 8 octobre 2026. Relevons encore sur ce point que le Conseil fédéral s'était opposé à ce projet et avait, en vain, recommandé au Parlement de le rejeter.

* * *

IMPRESSUM ARTIAS

Publication

Uniquement en ligne

Accès libre

Reproduction autorisée en citant la source

Mise en page et gestion web

Sonia Frison

Rédaction

Camille Zimmermann

Lectorat

Amanda Ioset et Sonia Zbinden

Editrice

Artias

Association romande et tessinoise

des institutions d'action sociale

Rue des Pêcheurs 8

1400 Yverdon-les-Bains

Tél. 024 557 20 66

info@artias.ch

www.artias.ch

www.guidesocial.ch

[LinkedIn](#)