

L'amende infligée par l'autorité cantonale pour non-respect des usages par une structure d'accueil pour la petite enfance est **annulée** par le Tribunal fédéral.

Matériellement, les usages de la petite enfance, édictés par le canton de Genève, aboutissent au même résultat qu'une extension de la « CCT de la petite enfance de la Ville de Genève » (cf. art. 1 al. 2 et art. 4 LECCT), **sans pour autant respecter les conditions fixées** en droit fédéral à l'art. 2 LECCT et la procédure prévue aux art. 7 ss LECCT (c. 6.5). Les usages de la petite enfance ayant été établis **en violant le principe de la primauté du droit fédéral** (art. 49 Cst.), la recourante ne pouvait pas être sanctionnée au motif qu'elle ne les aurait pas respectés.

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz, Hänni, Ryter et Kradolfer.

Greffière : Mme Meyer.

Participants à la procédure

Association A.,

représentée par Me Fabien Vincent Rutz, avocat,
recourante,

contre

Office cantonal de l'inspection et des relations du
travail du canton de Genève,
rue David-Dufour 5, case postale 64, 1211 Genève 8.

Objet

Salaire minimum; amende; employeur,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, 2^{ème} section, du 28 mars 2025 (ATA/350/2025).

Faits :

A.

L'Association A. (ci-après: l'Association) exploite la structure d'accueil pour la petite enfance "B." ainsi que la "Maternelle C.". La crèche "B." accueille les enfants jusqu'à trois ans et la maternelle ceux âgés de trois à six ans.

Le 30 avril 2019, le Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour de la République et canton de Genève a adressé " *aux titulaires des autorisations d'exploiter une structure de la petite enfance et à leur employeur* " un courrier ayant pour objet la " *mise en application des usages de la petite enfance [UPE]* " exposant, en substance, les démarches à entreprendre afin de se conformer aux exigences légales.

En novembre 2020, l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail de la République et canton de Genève (ci-après: l'Office cantonal) a initié une procédure de contrôle du respect des usages par l'Association. Celle-ci a signé, le 2 août 2021, le formulaire intitulé " *engagement à respecter les usages* ".

B.

B.a. Par décision du 4 juillet 2022, l'Office cantonal a refusé de délivrer à l'Association, pour une durée de deux ans, l'attestation du respect des usages, ce point étant exécutoire nonobstant recours (art. 105 al. 2 LTF), et lui a infligé une amende de 13'900 francs. En substance, il lui était reproché d'avoir violé son obligation de collaborer en ne transmettant pas les renseignements et documents permettant le contrôle du respect des usages, malgré deux demandes en ce sens, la dernière valant avertissement (art. 105 al. 2 LTF).

B.b. À la suite d'une demande de reconsidération de l'Association et après avoir reçu une partie des documents complémentaires sollicités ainsi qu'entendu certains employés, l'Office cantonal a rendu, le 21 août 2023, une décision sur "reconsidération facultative", au sens de la procédure administrative genevoise, annulant et remplaçant la décision du 4 juillet 2022 (art. 105 al. 2 LTF). Par cette décision, l'Office cantonal a refusé de délivrer à l'Association, pour une durée de trois ans, sous déduction des treize mois écoulés depuis la décision du 4 juillet 2022, l'attestation du respect des usages, ce point étant exécutoire nonobstant recours, et lui a infligé une amende administrative de 37'600 fr. (art. 105 al. 2 LTF). En substance, l'Office cantonal avait constaté, en sus de la violation de l'obligation de collaborer, plusieurs infractions aux conditions de travail en usage. Pour l'ensemble de son personnel, l'Association ne respectait pas les usages concernant les salaires, la retenue pour l'assurance perte de gain en cas de maladie et pour l'assurance-accidents non professionnels, les barèmes des vacances, le congé maternité et le congé du premier mai. Une aide polyvalente avait travaillé pendant dix ans sans contrat ni permis de travail et sans être déclarée aux assurances sociales.

B.c. L'Association a recouru contre la décision sur reconsidération facultative du 21 août 2023 devant la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice). Par arrêt du 28 mars 2025, celle-ci a partiellement admis le recours en réduisant le montant de l'amende à 25'000 fr., le recours étant rejeté pour le surplus.

C.

Contre l'arrêt de la Cour de justice du 28 mars 2025, l'Association forme un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à l'annulation de l'arrêt attaqué. à titre subsidiaire, elle requiert le renvoi de la cause à la Cour de justice pour qu'elle statue dans le sens des considérants.

La Cour de justice s'en remet à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. L'Office cantonal conclut au rejet du recours. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche "*considère, dans le cadre de ses compétences, que la motivation de la Cour de justice de la République et canton de Genève dans son arrêt du 28 mars 2025 est soutenable* ". La recourante a déposé des observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours portés devant lui ([ATF 151 I 187](#) consid. 1; [151 IV 175](#) consid. 2).

1.1. L'arrêt attaqué constitue une décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public par une autorité judiciaire supérieure de dernière instance cantonale (art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) qui ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF (cf. arrêts 2C_577/2023 du 9 avril 2024 consid. 1.1; 2C_901/2015 du 2 août 2016 consid. 1.1). En outre, le recours a été déposé en temps utile (art. 45 al. 1, 46 al. 1 let. a et 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), par la destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), de sorte qu'il est recevable.

2.

2.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours devant le Tribunal fédéral ne peut en revanche pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel ([ATF 150 I 154](#) consid. 2.1; [147 I 259](#) consid. 1.3.1; [145 I 108](#) consid. 4.4.1). De tels griefs sont soumis à des exigences de motivation accrue (cf. art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés ([ATF 150 V 340](#) consid. 2; [150 I 154](#) consid. 2.1; [145 V 304](#) consid. 1.2).

2.2. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. à défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ([ATF 150 II 346](#) consid. 1.6; [149 II 337](#) consid. 2.3; [148 I 160](#) consid. 3).

2.3. La recourante se plaint d'arbitraire dans l'établissement des faits. Elle reproche à l'instance précédente d'avoir omis d'exposer, dans les faits de l'arrêt entrepris, le processus d'élaboration des usages de la petite enfance et se plaint que ce processus serait contraire à l'art. 23 de la loi genevoise du 12 mars 2004 sur l'inspection et les relations du travail (LIRT/GE; rs/GE J 1 05). Or, savoir si la manière dont les usages de la petite enfance ont été élaborés est conforme au droit cantonal ne relève pas de l'établissement des faits, mais précisément de l'application du droit cantonal, point qui sera examiné ci-après (cf. infra consid. 5). Le Tribunal fédéral statuera donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

3.

Invoquant l'art. 29 al. 1 et 2 Cst., ainsi que l'art. 112 al. 1 let. b LTF, la recourante dénonce, dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, un déni de justice. D'une part, elle reproche à la Cour de justice de ne pas avoir examiné s'il était conforme au droit cantonal d'établir les usages de la petite enfance sur la base de la "règle d'or" (sur cette règle, cf. infra consid. 5.3). D'autre part, la recourante se plaint que l'instance précédente ne se serait pas prononcée sur son grief de violation de la primauté du droit fédéral.

3.1. Il y a déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. lorsqu'une autorité n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au

particulier qui, normalement, y aurait droit. L'autorité qui se refuse à statuer, ou ne le fait que partiellement, commet un déni de justice formel ([ATF 144 II 184](#) consid. 3.1). Elle viole en revanche le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. lorsqu'elle ne respecte pas son obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient ([ATF 151 IV 175](#) consid. 3.2.1; [142 II 154](#) consid. 4.2). Pour satisfaire à cette exigence, l'autorité doit mentionner au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents ([ATF 150 III 1](#) consid. 4.5; [148 III 30](#) consid. 3.1; [146 II 335](#) consid. 5.1).

3.2. En l'occurrence, la Cour de justice s'est prononcée sur la question de la conformité des usages de la petite enfance au droit cantonal. En effet, il ressort de l'arrêt attaqué que l'instance précédente a considéré que les usages de la petite enfance avaient été établis conformément à la LIRT/GE et qu'il était conforme à cette loi cantonale de tenir compte de la Convention collective de travail du personnel des structures d'accueil de la petite enfance de la Ville de Genève (ci-après: "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève") pour établir les usages de la petite enfance. Si la motivation de la Cour de justice est succincte, on ne saurait toutefois considérer qu'elle aurait refusé ou omis de se prononcer sur les critiques de la recourante.

3.3. Quant au grief de déni de justice soulevé en lien avec la primauté du droit fédéral, l'arrêt entrepris expose que l'Office cantonal s'était borné à tenir compte, pour établir les usages de la petite enfance, de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève", sans pour autant l'étendre, de sorte que les usages en cause ne violaient pas la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT; RS 221.215.311). Bien que l'explication soit ici aussi concise, il n'en demeure pas moins que la Cour de justice n'a pas omis de se prononcer sur le grief de la recourante.

3.4. La recourante invoque aussi l'art. 112 al. 1 let. b LTF. L'arrêt attaqué permet de comprendre les éléments de fait que l'instance précédente a considérés comme établis et pertinents, de même que les déductions juridiques tirées de ces faits, que la recourante a du reste compris, puisqu'elle ne manque pas de les contester dans son recours. On ne discerne donc aucun défaut de motivation qui empêcherait le Tribunal fédéral de statuer, étant rappelé que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. [ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1). Le grief de violation de l'art. 112 LTF est donc infondé.

3.5. Quant à l'art. 29 al. 2 Cst., la recourante se contente de citer cette disposition, sans aucune motivation à son appui, ce qui ne remplit pas les exigences de l'art. 106 al. 2 LTF.

4.

Le litige porte sur la confirmation partielle, par la Cour de justice, de la décision sur "reconsidération facultative" du 21 août 2023 sanctionnant la recourante pour violation de son obligation de collaborer et non-respect des usages de la petite enfance sur plusieurs points.

4.1. La recourante ne conteste ni avoir violé son obligation de collaborer ni les manquements aux usages de la petite enfance qui lui sont reprochés, mais l'obligation même de respecter ces usages. Elle dénonce, premièrement, une application arbitraire du droit cantonal. Elle prétend qu'utiliser la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" comme unique source pour établir les usages applicables à l'ensemble du secteur petite enfance du canton serait manifestement contraire à la LIRT/GE, qui commanderait d'élaborer les usages sur la base d'une pluralité de sources. Secondement, la recourante se plaint d'une violation de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.). Elle estime, en substance, que l'obliger à respecter les usages de la petite enfance revient à étendre matériellement

la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" sans respecter les conditions et la procédure prévue en droit fédéral, dans la LECCT.

4.2. Il convient d'examiner en premier lieu le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal, car si celui-ci était fondé, la question du respect de l'art. 49 Cst. ne se poserait pas.

5.

La recourante se plaint que la Cour de justice aurait versé dans l'arbitraire (art. 9 Cst.) en retenant que les usages de la petite enfance, dont il lui est reproché la violation, avaient été établis conformément à l'art. 23 LIRT/GE.

5.1. Appelé à revoir l'application d'une norme sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que la motivation de la décision critiquée soit insoutenable; encore faut-il que celle-ci se révèle arbitraire dans son résultat ([ATF 151 II 262](#) consid. 8.3; [149 I 329](#) consid. 5.1; arrêt 2D_14/2024 du 19 mai 2025 consid. 5.2 destiné à la publication). Lorsque l'interprétation de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible ([ATF 151 II 262](#) consid. 8.3; [148 III 95](#) consid. 4.1; arrêt 2D_14/2024 du 19 mai 2025 consid. 5.2 destiné à la publication).

5.2. L'art. 23 LIRT/GE a la teneur suivante:

"Art. 23 Constatation des usages

1 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.

2 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

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

3 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.

4 L'office met ces informations à disposition du public intéressé par tout moyen approprié, notamment par le biais de l'Internet."

5.3. Le document de l'Observatoire genevois du marché du travail (ci-après: l'Observatoire) intitulé "Constatation des conditions de travail en usage à Genève - Principes généraux et seuils - Document B" (ci-après: Principes généraux et seuils), validé par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (ci-après: le Conseil de surveillance), version du 30 octobre 2015 (librement accessible sur la page

internet de l'Observatoire, <<https://www.ge.ch/document/ogmt-principes-generaux-seuils>>), précise comment établir les usages. Il distingue trois manières de les élaborer. L'une d'entre elles est la "règle d'or", en application de laquelle les usages de la petite enfance - dont la recourante conteste la légalité - ont été établis en l'occurrence.

Les Principes généraux et seuils exposent en quoi consiste la "règle d'or", adoptée par le Conseil de surveillance le 13 mars 2015. Cette règle s'applique lorsqu'il n'y a pas de convention collective de travail étendue pour le secteur en cause, mais qu'il existe une convention non étendue liant des employeurs occupant au moins 50 % de tous les travailleurs de ce secteur. Lorsque ce quorum est atteint, la convention collective de travail sectorielle non étendue devient, dans la règle et après examen par la Commission des mesures d'accompagnement, constitutive de l'usage (Principes généraux et seuils, ch. 1/2).

La décision du Conseil de surveillance du 19 janvier 2018, citée en préambule des usages de la petite enfance, précise quelles dispositions de la convention collective de travail sectorielle non étendue sont reprises dans les usages établis selon la "règle d'or". Il ressort de cette décision que le Conseil de surveillance a décidé "à la majorité de reprendre les dispositions suivantes dans les usages édictés selon la règle d'or: les dispositions figurant dans le protocole OGMT; les dispositions pouvant être étendues de manière facilitée, qui ne figurent pas dans le protocole OGMT". Ainsi, les usages établis selon la "règle d'or" reprennent les dispositions de la convention collective du secteur en cause, en l'occurrence de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève", qui pourraient faire l'objet d'une extension facilitée au sens de la LECCT, auxquelles s'ajoutent d'autres éléments, qui correspondent aux points examinés par l'Observatoire en vue de déterminer s'il existe des usages dans la branche (cf. infra consid. 6.5).

5.4. Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice s'est prononcée brièvement sur la conformité des usages de la petite enfance à l'art. 23 LIRT/GE. Elle a retenu qu' *aucune CCT n' [avait] été étendue formellement* ", au secteur de la petite enfance, et que l'Office cantonal n'avait " *rien fait d'autre que de constater les UPE [c'est-à-dire les usages de la petite enfance] en tenant compte de la CCT de la Ville de Genève, et s' [était] ainsi conformé à la loi* ". Selon l'instance précédente, l'Office cantonal avait " *tenu compte de la CCT de la Ville de Genève pour constater les UPE, et non pas appliqué la présomption de l'art. 23 al. 3 LIRT [c'est-à-dire que l'Office cantonal n'avait pas établi les usages sur la base d'une convention collective de travail étendue (cf. supra consid. 5.2)] , ce qu'il n'aurait en toute hypothèse pas pu faire en l'absence de CCT étendue* ".

5.5. La brièveté de la motivation de l'arrêt entrepris ne signifie pas qu'elle soit, de ce seul fait, arbitraire ou insoutenable dans son résultat. Certes, comme le relève la recourante, la constatation des usages sur la base de la "règle d'or" n'est pas expressément prévue à l'art. 23 LIRT/GE. Toutefois, le législateur a expressément prévu, à l'art. 23 al. 1 LIRT/GE, que l'Office cantonal était chargé d'établir les documents reflétant les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève sur la base des directives émises par le Conseil de surveillance. L'Office cantonal se trouve ainsi au bénéfice d'une délégation législative lui permettant d'établir les usages sur la base de directives.

5.5.1. Selon la jurisprudence, une délégation législative est admissible, à condition que la loi au sens formel contienne une clause définissant clairement le cadre de cette délégation, qui ne doit pas être dépassé. Les règles les plus importantes doivent figurer dans la loi ([ATF 140 I 218](#) consid. 6.5; [134 I 322](#) consid. 2.4; arrêts 1C_92/2023 du 12 février 2024 consid. 4.2; 2C_134/2018 du 24 septembre 2018 consid. 7.2). Dès lors qu'il s'agit de droit cantonal, le Tribunal fédéral ne revoit ces questions que sous l'angle de l'arbitraire (cf. supra consid. 2.1; [ATF 149 I 329](#) consid. 5.2 in fine).

5.5.2. En l'occurrence, la délégation législative en faveur de l'Office cantonal est prévue à l'art. 23 al. 1 LIRT/GE, dans une loi au sens formel.

5.5.3. Reste à examiner si la Cour de justice a fait preuve d'arbitraire en retenant que l'élaboration des usages de la petite enfance sur la base de la "règle d'or" résultait d'une application correcte de l'art. 23 LIRT/GE.

Dès lors que l'art. 23 al. 1 LIRT/GE prévoit que l'Office cantonal " *est l'autorité compétente chargée d'établir les documents qui reflètent les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève, sur la base des directives émises par le conseil de surveillance* " (art. 23 al. 1 LIRT/GE), il convient d'examiner si établir les usages de la petite enfance sur la base de la "règle d'or" respecte le cadre de cette délégation, ainsi que les règles fixées aux art. 23 al. 2 à 3 LIRT/GE.

Si l'art. 23 al. 1 LIRT/GE prévoit que les usages doivent être établis par l'Office cantonal sur la base des directives émises par le Conseil de surveillance, l'art. 23 al. 2 LIRT/GE précise que l'Office cantonal doit se fonder 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. Les diverses sources à prendre en considération pour l'élaboration des usages sont ainsi prévues dans la loi au sens formel, qui contient ainsi les règles les plus importantes en la matière, bien qu'elle ne précise ni s'il convient de tenir compte de ces sources de manière cumulative ou alternative ni s'il existe une hiérarchie entre elles. à cet égard, le commentaire par articles du projet de loi indique, comme le souligne la recourante, que l'art. 23 al. 2 LIRT/GE " *consacre le principe de la pluralité des sources pour dégager un usage dans une profession ou une branche économique* " (cf. Projet de loi sur l'inspection et les relations du travail déposé le 19 mars 2003, PL 8965, commentaire par articles, p. 33). Toutefois, au contraire de ce que prétend la recourante, le législateur n'a pas exclu que les usages soient établis uniquement sur la base d'une convention collective de travail non étendue. En effet, il ressort également du commentaire du projet de loi, que s'" *il n'y a pas à proprement parler de hiérarchie des sources, [...] il est évident que lorsqu'il existe une convention collective pour un secteur économique donné, elle représentera la première source d'informations vers laquelle se tournera [l'Office cantonal]*" (cf. Projet de loi sur l'inspection et les relations du travail déposé le 19 mars 2003, PL 8965, commentaire par articles, p. 33). En outre, la "règle d'or" permet de déterminer les usages sur la base d'une convention collective de travail non étendue uniquement lorsqu'elle est suffisamment représentative, c'est-à-dire lorsqu'elle lie des employeurs occupant au moins 50 % des travailleurs de la branche (cf. supra consid. 5.3 et infra consid. 6.4).

Dans ce contexte, on ne discerne pas en quoi il pourrait être reproché à l'instance précédente d'avoir fait preuve d'arbitraire en considérant qu'établir les usages de la petite enfance sur la seule base de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève", et non d'une pluralité de sources, était conforme à l'art. 23 al. 1 et 2 LIRT/GE.

5.6. La recourante se plaint encore d'arbitraire au motif que la Cour de justice n'aurait pas démontré que la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" liait des employeurs occupant au moins 50 % des travailleurs du secteur de la petite enfance, comme exigé par la "règle d'or". à cet égard, la Cour de justice a retenu, sur la base des données relatives aux partenaires liés par la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" et des informations données lors des débats du Grand Conseil, que les septante-cinq institutions de la Ville de Genève liées par cette convention collective de travail représentaient la majorité des travailleurs de ce secteur. Si la recourante produit un document intitulé "La Petite Enfance en Ville de Genève - Contexte et indicateurs, édition 2020", elle se réfère au seul nombre relatif au personnel éducatif. Or, la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" et les usages de la petite enfance s'appliquent à tous les travailleurs exerçant une activité au sein des structures d'accueil de la petite enfance, même s'il ne s'agit pas d'éducateurs (cf. Échelles des traitements annexées aux usages de la petite enfance"), ce qui est conforme au champ d'application personnel des conventions collectives de branche (cf. [ATF 141 V 657](#) consid. 4.5.2.1; [134 III 11](#) consid. 2.1; arrêt 9C_717/2023 du 7 août 2024 consid. 6.5.1 non publié in [ATF 151 III 143](#)). Les chiffres analysés par l'instance précédente dans le cadre de l'application de la "règle d'or" et ceux énoncés par la recourante ne portent donc pas sur le même objet. La recourante échoue ainsi à démontrer que l'instance précédente aurait versé dans l'arbitraire en retenant que le quorum prévu par la "règle d'or"

était rempli, c'est-à-dire que la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" liait effectivement des employeurs occupant au moins 50 % des travailleurs du secteur de la petite enfance.

5.7. Le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal doit donc être rejeté.

6.

La recourante dénonce une violation de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.). Elle soutient qu'elle ne saurait être sanctionnée pour n'avoir pas respecté les usages de la petite enfance, dès lors que ces usages correspondraient à la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève", à laquelle elle n'est pas partie, et dont il ne pourrait lui être imposé le respect qu'aux conditions et à l'issue d'une procédure d'extension conforme à la LECCT.

6.1. Le principe de la primauté du droit fédéral garanti à l'art. 49 al. 1 Cst., que le Tribunal fédéral examine librement (cf. [ATF 150 I 213](#) consid. 4.1; [147 III 351](#) consid. 6.1.1; arrêt 2C_486/2024 du 14 avril 2025 consid. 4.1 destiné à la publication), fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive ([ATF 151 I 113](#) consid. 7.1.1; [150 I 213](#) consid. 4.1; arrêt 2C_486/2024 du 14 avril 2025 consid. 4.1 destiné à la publication). L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le critère principal pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale ([ATF 151 I 113](#) consid. 7.1.1; [150 I 120](#) consid. 4.2). Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral ([ATF 151 I 113](#) consid. 7.1.1; [150 I 120](#) consid. 4.2; arrêts 2C_616/2024 du 4 septembre 2025 consid. 6.1 destiné à la publication; 2C_486/2024 du 14 avril 2025 consid. 4.1 destiné à la publication). Le principe de la primauté du droit fédéral n'est pas non plus violé lorsque la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale ([ATF 151 I 113](#) consid. 7.1.1; [133 I 110](#) consid. 4.1; arrêt 2C_616/2024 du 4 septembre 2025 consid. 6.1 destiné à la publication). Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute 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 151 I 113](#) consid. 7.1.1; [150 I 120](#) consid. 4.2; arrêts 2C_616/2024 du 4 septembre 2025 consid. 6.1 destiné à la publication; 2C_486/2024 du 14 avril 2025 consid. 4.1 destiné à la publication).

6.2. Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur l'obligation de respecter les usages de la petite enfance imposée à une crèche genevoise, qui n'était, à l'instar de la recourante, pas subventionnée. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral, qui était saisi d'un grief de violation de la liberté économique (art. 27 et 36 Cst.), a retenu que le respect des usages visait tant à éviter la sous-enchère salariale qu'à assurer la qualité de la prise en charge des enfants et poursuivait ainsi des objectifs de politique sociale et un intérêt public conformes à l'art. 36 al. 2 Cst. (arrêt 2C_577/2023 du 9 avril 2024 consid. 5.4). Il n'était toutefois pas question, dans cette affaire, de la conformité des usages de la petite enfance à la LECCT. Le grief de violation de la primauté des dispositions de droit fédéral relatives à l'extension des conventions collectives de travail n'avait pas été soulevé (art. 106 al. 2 LTF). Le Tribunal fédéral ne s'est donc jamais prononcé sur la question de savoir si l'obligation pour les crèches genevoises de respecter les usages de la petite enfance, établis sur la base de la "règle d'or", violait la primauté du droit fédéral, en éludant la LECCT, comme le soutient la recourante. Il convient dès lors d'effectuer cette analyse.

6.3. Selon l'art. 110 al. 1 let. d Cst., la Confédération peut légiférer sur l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail.

Le Tribunal fédéral a retenu qu'en adoptant la LECCT, le législateur fédéral avait exhaustivement fait usage de cette compétence (cf. [ATF 143 I 403](#) consid. 7.3.2; arrêt 2C_728/2011 du 23 décembre 2011 consid. 7.2).

6.4. Aux termes de l'art. 110 al. 2 Cst., "*le champ d'application d'une convention collective de travail ne peut être étendu que si cette convention tient compte équitablement des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et qu'elle respecte le principe de l'égalité devant la loi et la liberté syndicale*".

Afin de concrétiser les exigences de l'art. 110 al. 2 Cst., le législateur fédéral a prévu, dans la LECCT, les conditions à respecter (cf. art. 1 à 3 LECCT), ainsi que la procédure à suivre (cf. art. 7 ss LECCT), pour étendre une convention collective de travail. Il a aussi introduit une procédure d'extension facilitée des conventions collectives, applicable uniquement en présence d'une sous-enchère salariale abusive et répétée (art. 1a LECCT). Dans une telle situation, l'extension est facilitée en ce sens que seule la condition que "*les employeurs liés par la convention [occupent] au moins 50 % de tous les travailleurs*" doit être remplie (art. 2 ch. 3bis LECCT). Il s'agit d'un allègement par rapport aux conditions prévues pour une extension "ordinaire" d'une convention collective, qui est subordonnée à un triple quorum. En sus de l'exigence que "*les employeurs liés par la convention [occupent] la majorité de tous les travailleurs*", il est également nécessaire que "*les employeurs et les travailleurs liés par la convention [forment respectivement] la majorité des employeurs et des travailleurs auxquels le champ d'application de la convention doit être étendu*" (art. 2 ch. 3 LECCT; cf. Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999, FF 1999 5440, p. 5700 s.). Au contraire d'une extension "ordinaire", une extension facilitée ne peut porter que sur certains éléments de la convention collective de travail. Concernant les rapports de travail entre l'employeur et les travailleurs, il s'agit des clauses relatives à la rémunération minimale et à la durée du travail correspondante (art. 1a al. 2 let. a LECCT). Les conventions collectives de travail ne sont étendues (de manière facilitée ou non) que pour une période de temps déterminée. En effet, les décisions d'extension fixent la durée de validité de l'extension (cf. art. 12 al. 2 et art. 17 LECCT). Elles ne peuvent donc pas être imposées aux employeurs sans limite de temps.

Il convient en outre de souligner que la loi fédérale permet aux cantons d'étendre, sur tout ou partie de leur territoire, des conventions collectives de travail, que ce soit de manière "ordinaire" ou facilitée, à la suite d'un constat de sous-enchère abusive et répétée (cf. art. 7 al. 2 LECCT).

6.5. En l'occurrence, il ressort de l'arrêt entrepris que la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" n'a fait l'objet d'aucune extension (ni facilitée, ni "ordinaire") sur le plan cantonal. Pourtant, le contenu des usages de la petite enfance établis conformément à la "règle d'or" - dont il est reproché la violation à la recourante - correspond, selon la décision du Conseil de surveillance du 19 janvier 2018 (cf. supra consid. 5.3), du reste citée en préambule des usages de la petite enfance, non seulement aux dispositions de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" pouvant être étendues de manière facilitée au sens de la LECCT (cf. art. 1a al. 2 LECCT), mais également à toutes celles considérées comme pertinentes par l'Observatoire pour déterminer s'il existe des usages dans la branche (cf. Principes généraux et seuils, annexe B1). Les dispositions visées sont listées dans un document établi par la Commission des mesures d'accompagnement, non daté, intitulé "Principes d'édiction des usages sur la base de la règle d'or". Selon ce document, peuvent être étendues non seulement toutes les dispositions de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" relatives à la durée du travail et du repos (durée du travail; horaire de travail; dérogation à l'horaire; pauses), ainsi qu'aux salaires et aux indemnités (classification des catégories professionnelles en fonction de la qualification, des années d'expérience ou des années de service; clause d'indexation des salaires; heures supplémentaires; travail supplémentaire, si la convention collective de travail va au-delà du droit fédéral; travail de nuit, du dimanche, etc., si la convention collective de travail va au-delà du droit fédéral; travail du samedi et du soir; primes, 13ème salaire, etc.; indemnités de déplacements, de repas et autres), mais également celles relatives aux vacances et aux jours fériés (durée et barème des vacances; montant de l'indemnité des vacances; jours fériés et jours chômés payés, ainsi que montant de l'indemnité y relative), ainsi que celles concernant les assurances (perte de gain en cas de maladie, délai de carence

et répartition des primes; règle de l'assurance-accident en lien avec le supplément de salaire à verser, si la convention collective de travail va au-delà du droit impératif; service militaire en lien avec le supplément de salaire à verser, si la convention collective de travail va au-delà du droit impératif; congé maternité en lien avec le supplément de salaire à verser, si la convention collective de travail va au-delà du droit impératif).

Pour l'ensemble de ces clauses, les usages de la petite enfance sont calqués sur la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève". Matériellement, les usages de la petite enfance, édictés en application de la "règle d'or", aboutissent au même résultat qu'une extension de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" (cf. art. 1 al. 2 et art. 4 LECCT), sans pour autant respecter les conditions fixées en droit fédéral à l'art. 2 LECCT et la procédure prévue aux art. 7 ss LECCT. Le seul fait que les employeurs liés par la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" occupent au moins 50 % de tous les travailleurs du secteur - ce qui correspond au quorum pour une extension facilitée d'une convention collective de travail (cf. art. 2 al. 3bis LECCT et supra consid. 6.4) - ne suffit pas. En effet, même pour une extension facilitée, il est nécessaire de respecter les autres conditions imposées par la LECCT, ainsi que la procédure prévue dans cette loi fédérale. Il convient notamment de constater préalablement l'existence d'une situation de sous-enchère abusive et répétée (cf. art. 1a al. 1 LECCT). En outre, une extension facilitée ne peut porter, s'agissant des clauses liant les employeurs et les travailleurs, que sur la rémunération minimale et la durée du travail correspondante (cf. art. 1a al. 2 let. a LECCT et supra consid. 6.4).

6.6. Le Tribunal fédéral a déjà examiné la conformité à la LECCT et à l'art. 110 Cst. de dispositions cantonales imposant le respect de conditions de travail prévues dans des conventions collectives de travail non étendues. Il a admis que, malgré le caractère exhaustif du droit fédéral, les cantons ne violaient pas la LECCT en recourant, dans le cadre de l'octroi d'une aide étatique ou d'un marché public, à des moyens de contrainte indirecte en vue d'une application large des conventions collectives de travail non étendues, pour autant qu'il ne soit pas requis que l'entreprise y adhère. Il a jugé que lorsque le canton n'exigeait pas une adhésion à une convention collective de travail, mais faisait uniquement dépendre un comportement ou des prestations du respect des conditions de travail prévues par ladite convention, il n'y avait pas de violation du droit fédéral (cf. [ATF 124 I 107](#) consid. 2e; arrêts 2C_642/2018 du 29 mars 2019 consid. 5.1; 2C_728/2011 du 23 décembre 2011 consid. 7.3). Il convient de relever que, dans ces situations, l'entreprise demeurerait libre de se soumettre ou non aux conditions de l'octroi de l'aide ou du marché public, en y renonçant (cf. [ATF 124 I 107](#) consid. 2e et 4/c/cc; 2C_642/2018 du 29 mars 2019 consid. 5.1 in fine; cf. également arrêt 2C_728/2011 du 23 décembre 2011 consid. 7.1 et 7.4).

La jurisprudence susmentionnée ne saurait s'appliquer au cas d'espèce. La recourante est une crèche qui ne touche aucune subvention. Il n'est donc pas question de l'octroi d'une aide étatique (ni du reste d'un marché public).

6.7. Au contraire des situations visées par la jurisprudence précitée (cf. supra consid. 6.6), la recourante n'est pas libre de décider de se soumettre ou non aux usages de la petite enfance.

6.7.1. En effet, l'art. 25 al. 1 LIRT/GE, prévoit, dans sa version en vigueur depuis le 1er juin 2023, que "*sont soumises au respect des usages les entreprises pour lesquelles une disposition légale, réglementaire ou conventionnelle spéciale le prévoit*". C'est ainsi la loi spéciale qui confère son caractère impératif aux usages et détermine quelles entreprises y sont soumises. En cas de non-respect des usages, celles-ci encourent les sanctions prévues à l'art. 45 al. 1 LIRT/GE. Selon cette disposition, l'Office cantonal peut prononcer: une décision de refus de délivrance de l'attestation de respect des usages pour une durée de trois mois à cinq ans, la décision étant immédiatement exécutoire (let. a); une amende administrative de 60 000 francs au plus (let. b); l'exclusion de tous marchés publics pour une période de cinq ans au plus (let. c).

6.7.2. Pour les crèches, l'obligation de respecter les usages est prévue à l'art. 30 al. 2 let. f de la loi genevoise du 12 septembre 2019 sur l'accueil préscolaire (LAPr/GE; rs/GE J 6 28). Aux termes de cette disposition, "*la délivrance et le maintien de l'autorisation d'exploitation d'une structure d'accueil préscolaire sont subordonnés au respect par l'exploitant d'une convention collective de travail pour le personnel de la petite enfance ou du statut du personnel de la collectivité publique dont la structure fait partie, ou des conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève, au sens de la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004*". Le respect des usages est ainsi le minimum requis, en termes de conditions de travail, pour obtenir une autorisation d'exploiter une crèche (cf. Projet de loi du Conseil d'État du 12 octobre 2017 sur l'accueil préscolaire, PL 12197, commentaire article par article, p. 41).

6.7.3. La recourante, qui exploite une crèche non subventionnée, est ainsi contrainte, pour pouvoir exercer son activité, de respecter les clauses de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève" listées dans les "Principes d'édiction des usages sur la base de la règle d'or" (cf. supra consid. 6.5), même si elle n'est pas partie à cette convention collective de travail, et que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune décision d'extension (ni "ordinaire", ni facilitée). En cas de non-respect des usages elle risque non seulement de se voir retirer ou refuser le renouvellement de son autorisation d'exploiter, mais s'expose également aux sanctions prévues à l'art. 45 al. 1 LIRT/GE, telles que celles prononcées dans l'arrêt entrepris.

6.8. Ainsi, obliger la recourante - qui n'est pas subventionnée - à respecter les usages de la petite enfance établis sur la base de la "règle d'or", lesquels reprennent de nombreuses clauses de la "CCT de la petite enfance de la Ville de Genève", revient, comme l'expose à juste titre la recourante, à étendre matériellement une grande partie cette convention collective de travail, sans que les conditions de la LECCT ne soient réunies (cf. art. 2 LECCT; supra consid. 6.4), sans que la procédure prévue par le droit fédéral ne soit suivie (cf. art. 7 ss LECCT; supra consid. 6.4), sans limite de temps (cf. art. 12 al. 2 in fine et 17 LECCT; supra consid. 6.4) et sans que cette obligation ne se justifie par l'octroi d'une aide étatique ou d'un marché public (cf. supra consid. 6.6). Ce procédé contourne ainsi les conditions et la procédure prévues par la LECCT, en violation du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.).

Les usages de la petite enfance ayant été établis en violant le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.), la recourante ne pouvait pas être sanctionnée au motif qu'elle ne les aurait pas respectés. Partant, c'est en violation de ce principe que l'instance précédente a confirmé les mesures prises à l'encontre de la recourante (en application de l'art. 45 al. 1 let. a et c LIRT/GE) et l'amende infligée à celle-ci (en application de l'art. 45 al. 1 let. b LIRT/GE), dont elle avait réduit le montant à 25'000 francs.

6.9. Le recours doit donc être admis et l'arrêt attaqué annulé. Les sanctions et mesures prises à l'encontre de la recourante, au motif qu'elle ne respectait pas les usages de la petite enfance (cf. art. 45 LIRT/GE), n'ont pas lieu d'être.

Il convient de souligner que cette conclusion ne préjuge pas d'éventuelles sanctions qui pourraient être prononcées à l'encontre de la recourante en lien avec la violation d'autres dispositions de la LIRT/GE, telles que celles relatives au salaire minimum (art. 39I ss, en particulier art. 39N LIRT/GE).

7.

Les considérants qui précèdent scellent le sort du recours sans qu'il se justifie d'examiner le grief de violation des art. 360a ss CO relatifs aux contrats-type de travail prévoyant des salaires minimaux et celui de la violation de la liberté économique (art. 27 Cst.), également soulevés par la recourante.

8.

En définitive, le recours est admis et l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 28 mars 2025 est annulé. La recourante ne pouvait être sanctionnée au motif qu'elle ne respectait pas les usages de la petite enfance.

9.

Le présent arrêt est rendu sans frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF).

La recourante, assistée d'un avocat, a droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF), mis à la charge de la République et canton de Genève.

La cause est renvoyée à la Cour de justice pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale (art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 28 mars 2025 est annulé. Les sanctions et mesures prises à l'encontre de la recourante n'ont pas lieu d'être.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de 3'500 fr., à payer à la recourante à titre de dépens, est mise à la charge de la République et canton de Genève.

4.

La cause est renvoyée à la Cour de justice de la République et canton de Genève, afin qu'elle se prononce à nouveau sur les frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant elle.

5.

Le présent arrêt est communiqué au conseil de la recourante, à l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail du canton de Genève, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, 2ème section, et au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR.

Lausanne, le 25 juin 2026

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : L. Meyer