

## **Rapport d'activité de la commission tripartite neuchâteloise chargée de l'observation du marché du travail du 1er janvier au 31 décembre 2023**

La commission tripartite (CTrip) chargée de l'observation du marché du travail s'est vue également confier par le Conseil d'État les tâches prévues par la législation cantonale sur le salaire minimum.

Toutefois, en fonction de la législation en vigueur sur le plan cantonal, il a été décidé de séparer les rapports relatifs à chacune de ces deux missions.

Le présent rapport porte donc sur l'observation du marché du travail.

### **Les mesures d'accompagnement**

#### **1. La libre circulation des personnes**

1.1. La Suisse et l'Union européenne (UE) ont signé 7 accords bilatéraux le 21 juin 1999. L'un de ces accords porte sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681). Il instaure, pour les ressortissants de la Suisse et des États membres de l'UE, le droit de choisir librement leur lieu de travail ou de résidence sur le territoire des parties contractantes à condition qu'ils disposent d'un contrat de travail. La mise en place de cette ouverture se fait par étapes. L'ALCP facilite également la prestation de services sur le territoire national des pays signataires. Il permet en particulier la libéralisation des prestations de services de courte durée jusqu'à 90 jours ouvrés par année civile.

1.2. Ces accords initiaux sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. À la suite de l'élargissement le 1<sup>er</sup> mai 2004 de l'UE à dix nouveaux États membres, l'ALCP a été complétée par un protocole entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Il a réglé l'introduction progressive de la libre circulation des personnes pour ces nouveaux pays.

À noter que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Royaume-Uni, qui a quitté l'UE, a dû être considéré comme un état tiers et ne fait plus partie des pays concernés par cette libre-circulation. Des conditions transitoires facilitées ont tout de même été mises en œuvre jusqu'à fin 2022, puis prolongées jusqu'à fin 2025.

## 2. Les mesures

2.1 Parallèlement à l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec l'UE, des mesures ont été prises pour protéger les travailleurs en Suisse contre la sous-enchère des salaires et des conditions usuelles de travail en Suisse (sous-enchère salariale ou dumping salarial).

Ce sont ces prescriptions qui sont qualifiées de mesures d'accompagnement. Si elles concernent tous les travailleurs en Suisse, elles distinguent toutefois trois grandes catégories, soit :

- les personnes travaillant en Suisse pour un employeur en Suisse, qu'elles soient domiciliées en Suisse ou à l'étranger, comme les frontaliers.
- les personnes travaillant en Suisse pour le compte d'un employeur domicilié à l'étranger, désignées comme travailleurs détachés.
- les indépendants domiciliés à l'étranger et fournissant pour leur propre compte une prestation en Suisse.

2.2. La mise en œuvre des mesures d'accompagnement incombe à des autorités différentes selon que les salaires et les conditions de travail sont fixés ou non par une convention collective de travail (CCT) étendue.

Une convention collective de travail est une convention entre des employeurs ou des associations d'employeurs, d'une part, et des associations de travailleurs, d'autre part. Elle a pour objet la réglementation des conditions de travail et des rapports entre les parties à la convention (art. 356 – 358 CO). Une telle CCT peut être limitée aux parties contractantes, ou être étendue. Si elle est étendue, ses dispositions s'appliquent à tous les employeurs et à tous les travailleurs d'une branche économique ou d'une profession, y compris à ceux qui n'appartiennent à aucune organisation de travailleurs ou d'employeurs.

Cette extension est décidée, soit par le Conseil Fédéral lorsqu'elle touche plusieurs cantons ou l'ensemble du territoire national, soit par le Conseil d'État lorsqu'elle se limite au territoire cantonal.

La liste complète des CCT nationales et cantonales peut être consultée sur le site du SECO [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege\\_Normalarbeitsvertraege.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_Normalarbeitsvertraege.html)

2.3. Les conditions de travail dans les branches ou professions qui ne sont pas régies par une CCT étendue peuvent l'être par une CCT non-étendue, par des contrats-types de travail ou par des contrats individuels de travail. On distingue deux formes de contrats-types de travail (CTT) : le CTT ordinaire, aux dispositions duquel l'employeur et le travailleur peuvent déroger d'un commun accord, et le CTT adopté dans le cadre des mesures d'accompagnement (art. 360a) aux dispositions duquel il ne peut pas être dérogé en

défaveur du travailleur (art. 360d, al. 2, CO) et qui prévoit par conséquent des salaires minimaux impératifs.

Au niveau national, le Conseil Fédéral a adopté un CTT pour l'économie domestique (RS 221.215.329.4) en application de l'article 360a CO. Dans le canton de Neuchâtel, quatre CTT ordinaires, dont les dispositions salariales ne sont par conséquent pas impératives, ont été adoptés par le Conseil d'État : CTT pour le service de maison et pour les jeunes travailleuses et travailleurs (RSN 225.42), CTT pour l'agriculture (RSN 225.43), CTT pour le personnel de vente dans le commerce de détail (RSN 225.44), et CTT pour le personnel forestier (RSN 225.46). À noter qu'un important travail de remise à jour de ces CTT cantonaux a été effectué et que ceux-ci sont désormais publiés sur le site internet de l'État, conformément au souhait du SECO.

2.4. Dans les branches ou professions régies par une CCT étendue, le contrôle du respect des conditions de travail de n'importe quelle personne fournissant un travail en Suisse incombe à la commission paritaire (CP) instituée par cette CCT. Si la commission paritaire constate des infractions, elle peut infliger des peines conventionnelles lorsqu'il s'agit notamment d'une infraction à la loi sur les travailleurs détachés et dénoncer le cas à l'autorité administrative compétente. Ladite autorité peut alors prononcer des sanctions administratives et/ou une interdiction d'offrir des services.

Pour les autres branches qui ne font pas l'objet d'une CCT étendue, le contrôle du respect des conditions de travail incombe à la commission tripartite (CTrip) instituée dans chaque canton.

Présente donc dans chaque canton, cette commission est composée en nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'État, sous une présidence neutre. Elle a deux missions principales, l'une générale, l'autre particulière.

La mission générale des commissions tripartites est d'observer le marché du travail dans son ensemble ou pour une branche ou une profession spécifique. Si dans le cadre de cette activité, elles constatent une sous-enchère salariale répétée et abusive, et qu'il n'y a pas de CCT pouvant être étendue, elles peuvent proposer à l'autorité compétente d'édicter pour les branches ou professions concernées un contrat-type de travail fixant des salaires minimaux impératifs.

À côté de cette mission générale de l'observation du marché du travail, les commissions tripartites examinent également les situations individuelles, objets des contrôles de l'organe d'exécution cantonal. Les situations individuelles peuvent concerner le salaire et les conditions de travail d'un travailleur domicilié ou non en Suisse, d'un travailleur détaché ou du statut d'un indépendant étranger œuvrant en Suisse. En cas de constat d'une sous-enchère spécifique, la CTrip cherche un accord avec l'employeur concerné. Dans la mesure où la législation neuchâteloise prohibe la sous-enchère salariale (art. 21 et 75 de la Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (RSN 813.10)), la CTrip a également la possibilité de

dénoncer le cas au Ministère public lorsqu'il s'agit d'un employeur suisse et qu'aucun accord n'a pu être trouvé.

### 3. Composition et séances

Pendant l'année 2023, sa composition a été la suivante :

En qualité de président et de vice-président :

- BERBERAT Didier, Président de la commission Tripartite (CTrip)
- GRANDJEAN Antoine, Vice-Président de la commission Tripartite (CTrip)

En qualité de représentants des employeurs :

- BAUDOIN Jean-Claude, membre du bureau, Secrétaire général de la Fédération Neuchâteloise des Entrepreneurs (FNE)
- BAUER Mathias, Avocat-conseil de l'Association GastroNeuchâtel
- VOILLAT Ludovic, Secrétaire général de la Convention patronale de l'industrie horlogère.
- NÉMETI Florian, Directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)

En qualité de représentants des travailleurs :

- LOCATELLI Silvia, membre du bureau, Secrétaire régionale du syndicat UNIA
- MARTINS Alexandre, Secrétaire syndical, responsable du secteur bâtiment au syndicat UNIA
- PRODUIT Yasmina, Secrétaire syndicale du syndicat des services publics (SSP)
- TAILLARD David, Secrétaire syndical, responsable du secteur tertiaire du syndicat UNIA, et président de l'USCN

En qualité de représentants des autorités du marché de l'emploi :

- GIANOLI Valérie, membre du bureau, Cheffe du Service de l'emploi (SEMP)
- CHOULAT Caroline, Cheffe de service adjointe au Service économique (NECO)
- GAMMA Serge, Chef du Service des migrations (SMIG)
- GUILLET Pascal, Directeur de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)

Assistent en outre aux séances de la CTrip, avec voix consultative :

- COSANDIER Fabienne, Cheffe de l'Office des relations et des conditions de travail (ORCT)
- ZULAUF Carole, Juriste au Service juridique

Par ailleurs, le secrétariat de la commission est assuré par :

- DI GIACOMO Laura, Assistante administrative à l'ORCT et secrétaire de la CTrip.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023, la commission plénière s'est réunie à deux reprises, le 25 avril et le 13 novembre. Quant à son bureau, il s'est réuni à huit reprises, soit les :

25 janvier, 20 mars, 3 mai, 21 juin, 15 août, 27 septembre, 30 octobre et 11 décembre.

Par ailleurs, une séance avec les commissions paritaires a eu lieu le 13 novembre 2023 et deux séances (l'une en présentiel et l'autre par visioconférence) réunissant l'ensemble des Ctrip latines se sont tenues le 22 mars et le 22 septembre 2023.

#### 4. Branches en observation renforcée pour 2023

L'enquête portant sur une branche en observation renforcée en 2023 a été effectuée dans la branche de la coiffure. Les résultats ont démontré que les employeurs de cette branche respectent globalement bien les conditions salariales. Toutefois, la Ctrip a constaté que les salaires proposés par la CCT sont particulièrement bas, bien qu'ils aient été relevés dès le début de l'année 2024. Le fait de mener une enquête dans une branche avec CCT est rare et a été basé sur les contrôles très faibles effectués par la commission paritaire de la branche. Les résultats ont été communiqués par voie de presse et publiés sur le site internet de l'État.

Concernant les résultats de l'enquête menée en 2022 dans le domaine de l'horlogerie, les résultats n'ont pu être analysés qu'au début de l'année 2023. Ils ont également fait l'objet d'un communiqué de presse et ont été publiés sur le site de l'État. Dans cette branche également, les résultats sont encourageants et ont démontré globalement de bonnes conditions de travail offertes par les employeurs de la branche.

#### 5. Cas de sous-enchère salariale - Nombre de cas traités et résultats

Les commissions tripartites sont chargées d'examiner les cas individuels de sous-enchère et de rechercher un accord avec l'employeur concerné, conformément à l'art. 360b, al. 3 CO. Si elles ne parviennent pas à trouver un accord, et que les cas sont fréquents dans une branche en particulier, elles peuvent formuler des propositions aux autorités quant à l'adoption d'un contrat type de travail (CTT) conformément à l'art. 360a CO ou à la déclaration de force obligatoire d'une CCT conformément à la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (art. 1a LECCT).

En 2023, l'activité de la commission tripartite et de l'office des relations et des conditions de travail (ORCT) pour des cas individuels a été la suivante :

	Nombre de contrôles en 2023	Cas de sous-enchère avérés et traités par l'ORCT	Cas transmis à la Ctrip	Cas de sous-enchère avérés et traités par la Ctrip	Cas transmis au MP	Dossiers encore ouverts	Dossiers clos
Nombre de dossiers 1 dossier = 1 employeur	326	24	4	2	1	19	307
Nombre de travailleurs concernés	587	35	9	3	1	34	553

L'intervention de la CTrip a été nécessaire pour 2 dossiers (2 employeurs et 3 travailleurs) et a permis le paiement de salaires rétroactifs pour un montant total de **CHF 18'605.55**. Ce montant se réfère uniquement aux salaires d'usage. Deux dossiers supplémentaires ont été transmis à la CTrip mais sont encore en cours à ce jour concernant 2 employeurs et 6 travailleurs (un dossier concernant le salaire minimum (1 employeur et 5 travailleurs) et un deuxième relatif au salaire d'usage (1 employeur et 1 travailleur)).

Notons également que l'intervention des inspecteurs de l'ORCT directement auprès des différents employeurs a permis des paiements de salaires rétroactifs pour un montant total de **CHF 38'877.94**, dont CHF 19'880.46, basé sur le salaire minimum et CHF 18'997.48 basé sur le salaire d'usage. Un dossier a été transmis directement au Ministère public par l'ORCT car il comportait d'autres infractions. Il a été porté à la connaissance de la CTrip pour information.

Ces chiffres montrent qu'une large majorité des employeurs contrôlés appliquent les normes salariales de manière correcte, y compris les employeurs qui détachent des travailleurs. Aucune branche n'a fait l'objet d'un constat de sous-enchère répétée.

À ce stade, il faut une nouvelle fois répéter que les données ci-dessus ne reflètent pas tous les contrôles effectués dans le canton pour lutter contre la sous-enchère salariale. En effet, dans les secteurs régis par une CCT étendue, ces contrôles sont effectués par les commissions paritaires compétentes. La commission tripartite rencontre, une fois par année, toutes les commissions paritaires œuvrant sur le territoire neuchâtelois et demande à cette occasion une estimation des contrôles effectués par branche.

En ce qui concerne les travailleurs détachés et les indépendants, le service des migrations a été saisi d'un seul dossier pour violation de l'obligation d'annonce pour indépendants UE et travailleurs détachés, et a prononcé un classement concernant 1 employeur UE et 2 travailleurs détachés.

8 sanctions pénales ont été prononcées par le Ministère public pour défaut de réponse aux courriers de l'ORCT (amendes d'ordre infligées par le bureau des créances judiciaires sur mandat du MP).

Ces sanctions se répartissent comme suit :

- 4 indépendants UE n'ayant pas apporté la preuve de leur statut.
- 4 entreprises UE n'ayant pas fourni les fiches de salaire des travailleurs détachés.

## 6. Autres activités du bureau de la commission tripartite

Le 13 novembre 2023 s'est déroulé le désormais traditionnel échange entre des représentants des principaux acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement dans le canton de Neuchâtel, soit des commissions paritaires, du bureau et de quelques membres de la plénière de la CTrip et du SMIG. Cette rencontre a

permis de partager les résultats des contrôles effectués par chacun des organes compétents pendant l'année précédente, d'apprécier la qualité de leur collaboration et de veiller à l'efficacité des échanges d'information attendus par la législation fédérale. Malheureusement, le SECO n'a pas pu participer à cette séance, qui s'est limitée à un échange général entre les commissions paritaires et l'analyse des chiffres de contrôle sur le territoire neuchâtelois par branche.

Par ailleurs, une rencontre entre des délégations des commissions tripartites latines a eu lieu à Genève le 22 mars 2023. Les discussions ont été constructives et ont permis d'échanger en profondeur sur les dossiers délicats comme le traitement du travail dit « à la tâche » ou l'économie de plateforme, ainsi que sur tous les sujets communs d'interrogation des cantons. Le 22 septembre 2023, une rencontre similaire a eu lieu mais par visioconférence. Il a en effet été décidé de mettre en place une rencontre annuelle et une séance à distance chaque année. Cela permet d'échanger sur les bonnes pratiques et de trouver des résolutions à des problèmes complexes, qui sont souvent les mêmes d'un canton à l'autre.

Par ailleurs, des échanges avec les acteurs culturels ont eu lieu durant l'année 2023 et des demandes de précisions leur ont été adressées, afin de documenter leur difficulté d'application des critères de stage. Les retours ont été effectués en fin d'année 2023 et sont encore en cours d'analyse au niveau du bureau de la commission.

A la fin de l'année 2022 a eu lieu un audit du SECO sur les mesures d'accompagnement et l'exécution de la lutte contre le travail au noir. Des membres de la Ctrip et les collaborateurs concernés du service de l'emploi ont été entendus et un rapport a été remis au service par le SECO en octobre 2023. Les recommandations sur ces mesures concernent essentiellement des précisions dans le concept d'observation, ainsi que des révisions des documents utilisés lors du contrôle. Des actions correctives seront déployées au cours de l'année 2024. Toutefois, la commission relève que les recommandations du SECO sont assez précises alors que, ni la loi, ni l'ordonnance, ni les directives d'application ne sont réellement précises pour développer une cohérence nationale sur cette problématique. Il est par exemple demandé aux cantons de déterminer ce qu'est une sous-enchère abusive et répétée, alors que le SECO ne précise pas ce qui est attendu dans ce domaine. Cela crée une disparité importante entre les cantons et une difficulté pour donner une définition, quand bien même la volonté du législateur est vraisemblablement de ne pas en donner. Cette dichotomie est vécue comme compliquée pour la commission tripartite mais également pour les commissions paritaires. Le flou entretenu au niveau des mesures d'accompagnement ne simplifie pas son exécution et la commission tripartite souhaite relayer cette préoccupation au Conseil d'État.

## **Conclusion**

L'activité de la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail s'est déroulée dans de bonnes conditions en 2023. Les contrôles effectués ont été très

légèrement en-dessous de l'objectif fixé par la Confédération (385 contrôles selon la méthode de calcul du SECO sur 400 fixés dans l'accord de prestations).

Toutefois, les dossiers ont été traités dans des délais raisonnables. Sur le plan des résultats, dans la plupart des cas, les conciliations aboutissent avec succès et les salaires dus en cas de sous-enchère constatée sont remboursés aux travailleurs concernés. De ce fait, peu de dossiers sont transmis au Ministère public. Cependant, quelques dossiers ont fait, pour la première fois, l'objet de dénonciation au MP sur la base du salaire d'usage. La commission tripartite a pris cette voie, afin d'obtenir une clarification des autorités judiciaires. Sur le plan national, le calculateur des salaires est présenté comme une norme statistique non contraignante. Néanmoins, les articles 21 et 75 de la loi cantonale sur l'emploi et l'assurance chômage (LEMpl) pourraient permettre la compensation contraignante des salaires en référence au calculateur national des salaires. Cette optique a été discutée en amont avec le procureur général suppléant, lors de la rencontre régulière mise en place entre la Ctrip et le MP et celui-ci a donné un préavis positif, pour que ces cas soient transmis à cette autorité.

Malheureusement les cas concernés n'ont pas encore fait l'objet de décisions. La commission tripartite attend beaucoup du positionnement de cette autorité afin de clarifier sa ligne relative à la sous-enchère pour des personnes qualifiées, donc pour lesquelles le salaire minimum n'est pas la référence adéquate.

Par ailleurs, aucune branche n'a fait l'objet d'une surveillance accrue en termes de sous-enchère généralisée nécessitant d'autres démarches de la part de la commission tripartite en-dehors du règlement des cas individuels.

L'enquête en observation renforcée 2023 dans le domaine de la coiffure, a permis de rassurer les membres de la Ctrip, par rapport à une branche conventionnée pour laquelle les contrôles sur le territoire neuchâtelois par la commission paritaire ont été très faibles durant plusieurs années consécutives. Les résultats montrent que, malgré des salaires conventionnés particulièrement bas, les employeurs respectent globalement les règles en vigueur.

Et enfin, la collaboration entre le service de l'emploi et la commission tripartite est de très bonne qualité et les échanges sont constructifs. Ils permettent d'atteindre les objectifs communs de lutte contre la sous-enchère salariale. D'autre part, une meilleure coordination et une clarification des compétences de chacun avec les commissions paritaires permettent également d'avoir une meilleure vision globale de la situation et de travailler en partenariat et en complémentarité.

La Chaux-de-Fonds, le 29 avril 2024

**Au nom de la commission tripartite**

Le Président

Didier Berberat