



a) **Rapport de la commission législative au Grand Conseil**
concernant
le projet de décret Marianne Ebel 08.136,
du 20 février 2008, sous forme d'initiative
constitutionnelle portant révision de la Constitution de la
République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE)
(droit à un salaire minimum)

(Du 22 novembre 2010)

b) **Avis du Conseil d'Etat**

(Du 9 février 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 20 février 2008, la députée Marianne Ebel a déposé le projet de décret suivant:

08.136

20 février 2008

Projet de décret Marianne Ebel

Initiative constitutionnelle portant révision de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (droit à un salaire minimum)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décède:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

Art. 26, al. 3 et 4 (nouveaux)

Liberté économique

³*L'Etat institue un salaire minimum cantonal, dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte des différences régionales, 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.*

⁴*La loi règle l'application du principe.*

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Développement

La fixation d'un salaire minimum cantonal répond à un besoin ressenti par de larges couches de la population: pression à la baisse sur les salaires, dumping salarial, diminution des salaires à l'embauche, salaires pour un travail à plein temps inférieurs au minimum vital. La mise en place d'un salaire minimum légal est une première réponse pour mettre un frein à cette spirale à la baisse. Il s'agit d'ancrer, dans la constitution cantonale, puis dans une loi, un seuil minimum au-dessous duquel il n'est pas permis de descendre. Cette loi contribuera notamment à la réalisation d'un mandat expressément énoncé dans la Constitution neuchâteloise à son article 34, alinéa 1, lettre b à savoir que "l'Etat et les communes prennent des mesures permettant à toute personne (...) de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié et d'être protégée contre les conséquences du chômage."

Si le texte de cette initiative est adopté en votation populaire, le législateur neuchâtelois devra élaborer une loi d'application dans laquelle pourrait, par exemple, figurer que les salaires fixés dans les CCT, dont le champ d'application est étendu (moins de la moitié des CCT contient des salaires minimums), constituent le salaire plancher dans les secteurs professionnels concernés.

La Constitution du canton du Jura, à son article 19, alinéa 3, dispose que "chaque travailleur a droit à un salaire qui lui assure un niveau de vie décent". Cette Constitution a obtenu la garantie de l'Assemblée fédérale le 28 septembre 1977. Cette disposition a donc été jugée formellement et matériellement conforme au droit fédéral.

Rappelons que, selon les résultats de l'Enquête suisse sur la population active 2004, le taux de "working poor" s'élevait à 6,7%, soit 211.000 personnes en situation de pauvreté laborieuse. Un chiffre qui s'inscrit dans un contexte d'augmentation générale de la précarité. Les salarié-e-s à temps partiel, avec horaires flexibles et des contrats de durée déterminée, ont plus de risque de devenir pauvres. Plus de 80 % des salariés à temps partiel sont des femmes. Le nombre de salarié-e-s occupant des emplois dits atypiques a fortement augmenté: par exemple celles et ceux qui ont au moins deux emplois, ou alors qui sont au bénéfice de contrats de travail de durée déterminée ou encore qui sont soumis à des horaires flexibles. 42% des salarié-e-s sont soumis au régime de l'horaire flexible, 5% travaillent sur appel et 60% de ces derniers ne disposent d'aucune garantie d'horaire hebdomadaire minimale. Le travail intérimaire et celui en sous-traitance connaissent une véritable explosion.

Ces dernières années, les personnes "sous-occupées", c'est-à-dire celles qui travaillent moins qu'un temps plein mais désirent en fait travailler plus, vont en nombre croissant. Leur augmentation est de 18% au cours des dix dernières années.

Ces changements sur le marché du travail – la flexibilité qui s'y est installée – ont des conséquences en matière de santé psychique et physique pour les personnes concernées par ces nouvelles formes d'emploi: augmentation du stress, de la fatigue au travail et de toutes les formes de contrainte.

Ils ont également un effet direct sur l'évolution des salaires: certains secteurs, particulièrement frappés par la crise, subissent des diminutions de salaires importantes. De manière générale le pouvoir d'achat stagne et, à l'heure actuelle, des différences importantes en matière de rémunération se creusent entre différentes branches et entre salarié-e-s. On constate en outre une forte réduction du salaire à l'embauche. Ces baisses ne concernent pas seulement les personnes touchant des bas salaires pour des travaux peu ou non qualifiés, mais également le niveau des salaires en vigueur dans des branches entières.

Cosignataires: P. Helle, A. Bringolf, C. Stähli-Wolf, J.-C. Pedroli, M. Zurita, C. Leimgruber, P.-A. Thiébaud, D. Angst, Patrick Erard, D. de la Reussille, M.-F. Monnier Douard, V. Pantillon, Ph. Weissbrodt, François Cuche, M. Maire-Hefti, Frédéric Cuche, C. Bertschi, M. Castioni, P.-L. Denis, D. Taillard, M. Guillaume-Gentil, B. Nussbaumer, R. Egger, E. Flury, A. Fischli, F. Montandon, Pierrette Erard, S. Müller Devaud, L. Renzo, S. Fassbind-Ducommun, M. Giovannini, A. Houlmann, B. Hurni, B. Bois, G. Spoletini, S. Vuilleumier, A. Laurent, D. Schürch, M. Perroset et A. Tissot Schulthess.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Raphaël Comte
Vice-présidente: M^{me} Anne Tissot Schulthess
Rapporteur: M. Philippe Bauer
Membres: M. Michel Bise
M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuche
M^{me} Fabienne Montandon
M. Yvan Botteron
M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Francis Monnier
M^{me} Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf

M. Raymond Clottu
M. Bernhard Wenger

Puis dans la composition suivante dès le début de la 48^e législature:

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Yvan Botteron
Rapporteuse: M^{me} Veronika Pantillon
Membres: M. Jean-Pierre Baer
M. Armand Blaser
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier
M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Véronique Jaquet
M. Thomas Perret
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

Dès le 23 juin 2010, M. Thomas Perret occupe la fonction de rapporteur, en lieu et place de M^{me} Veronika Pantillon.

Dès le 23 juin 2010, M. Jean-Pierre Baer, démissionnaire, est remplacé par M. Théo Huguenin-Elie.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 28 novembre 2008, 19 octobre 2009, 22 octobre et du 22 novembre 2010 pour l'adoption du présent rapport. Dans l'attente de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 avril 2010, la commission a suspendu ses travaux entre octobre 2009 et octobre 2010.

M. Bernard Soguel, ancien chef du Département de l'économie a participé à la séance de 2008, M. Frédéric Hainard, chef du Département de l'économie, a participé à celle de 2009, et M. Philippe Gnaegi, chef suppléant du Département de l'économie, a participé à celle du 22 octobre 2010. L'ancien chef du service de l'emploi a participé aux deux premières séances, et le chef du service juridique a participé à l'ensemble des travaux.

M^{me} Marianne Ebel a défendu le projet.

3. EXAMEN DU PROJET DE DECRET

3.1. Position des auteurs du projet

Les mouvements accrus de main-d'œuvre et de capitaux au sein de l'Europe – auxquels la Suisse n'échappe pas – ont notamment donné naissance à des problèmes de dumping salarial suite au recours à des travailleurs immigrés mal payés. A Neuchâtel, l'existence d'une commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail limite certes les dégâts, mais le dumping salarial et la dérégulation du marché de l'emploi liés à la mondialisation s'accroissent tout de même. Ainsi, notre canton n'échappe pas au phénomène des *working poor*, parmi lesquelles on compte beaucoup de femmes et de familles monoparentales. Les dossiers ouverts à l'aide sociale attestent largement de cette réalité.

Pour rappel, seuls 36% des salariés sont en Suisse au bénéfice d'une convention collective de travail (CCT); tout au plus peut-on estimer qu'ils sont un peu plus nombreux dans le canton de Neuchâtel, compte tenu du poids de l'industrie horlogère et de la construction. Ce projet de décret vise dès lors à instaurer un salaire minimum légal, mesure qu'il faut comprendre comme une mesure complémentaire aux CCT et non comme un substitut à celles-ci. On peut considérer qu'environ 10% des salariés du canton seraient concernés par cette proposition.

Ce projet poursuit un but d'intérêt public, soit la garantie de conditions de vie décentes. Ce but est compatible avec le droit fédéral dans la mesure où sa finalité est d'atteindre un objectif de politique sociale de compétence cantonale, et non pas d'intervenir dans les rapports entre les employeurs

et les travailleurs. La liberté économique et le droit civil fédéral sont ainsi préservés. En outre, cette proposition respecte les principes d'intérêt public et de proportionnalité, en précisant que l'Etat institue un salaire minimum cantonal dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte des différences régionales, des secteurs économiques ainsi que des salaires fixés dans les CCT. Cette proposition n'est pas une mesure de politique économique, mais une mesure de police économique qui vise à lutter contre la pauvreté lorsque celle-ci résulte d'abus provoqués par un travail mal rémunéré. Cette mesure n'interférera ni avec la liberté syndicale entre partenaires, ni avec la liberté économique, puisqu'elle se veut explicitement complémentaire aux différentes conventions collectives. Etant donné que le texte de l'initiative ne fixe pas le montant du salaire minimum mais prévoit uniquement que l'Etat institue un salaire minimum cantonal, cette disposition devra être concrétisée par une loi.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat s'oppose au projet de décret, étant d'avis que les problèmes de fixation des salaires doivent, comme cela a été le cas jusqu'ici, être résolus par les partenaires sociaux entre eux plutôt que par la loi. En outre, le cadre légal existant pose déjà des limites en matière de salaire minimum, comme des minima pour les travailleurs provenant hors de l'Union européenne (UE), d'autres minima fixés par la législation sur les poursuites et faillites, ou encore le calcul pour des prestations complémentaires. L'article 21 de la loi cantonale sur l'emploi (LEmpl) rappelle également un certain nombre de principes par rapport à des salaires minimaux dans les différentes branches.

Certes, une précarisation est constatée dans le travail temporaire, mais de manière générale les salaires augmentent. Ainsi, depuis l'ouverture des frontières en 2002, les salaires ont augmenté de 11%. Et il est rappelé ici qu'il y a 86% d'emplois conventionnés dans l'horlogerie de notre canton. En revanche, en fonction de la forte concurrence économique actuelle, les risques de délocalisation induits par une telle mesure seraient importants.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat craint fortement que le libellé de l'article 26, alinéa 3, (nouveau) conduise à pousser les salaires à la baisse. En effet, pour évaluer ce qu'il faut pour garantir «des conditions de vie décentes», on pourrait s'appuyer sur les normes de l'aide sociale; le danger serait alors de considérer que ces normes s'appliquent aussi aux conventions collectives de travail.

Enfin, la constitution jurassienne contient depuis 30 ans une disposition similaire à celle du projet de décret, mais aucune loi n'a vu le jour pour des raisons de difficultés d'application juridique.

3.3. Débat général

Les discussions de la commission peuvent être synthétisées de la façon suivante:

- Certains commissaires estiment que la situation ne nécessite pas une modification de la constitution: la protection du marché du travail aujourd'hui assurée via les CCT et par la commission tripartite est généralement suffisante, et il est erroné de considérer que les salaires subissent une pression à la baisse, cette même commission tripartite ayant observé une augmentation du salaire brut moyen dans le canton de 3% entre 2002 et 2006. Il est répondu que la mesure proposée viendrait en complément aux CCT et au travail de la commission tripartite, et que le salaire minimum légal concerne une minorité des salariés, ceux qui sont en situation précaire.
- D'autres commissaires s'accordent sur le fait que le lien entre le salaire minimum et l'aide sociale doit être posé, le premier visant à éviter un recours à la seconde. La notion de «conditions de vie décentes» pose ainsi la question des normes de l'aide sociale. Un commissaire considère que la personne à l'aide sociale devrait toucher 20 ou 30% de moins que le salaire minimal, l'incitation au travail devant être fondamentale. Si un revenu minimal est instauré mais qu'en même temps l'Etat a des normes sociales plus généreuses que celui-ci, on pousse les gens au chômage. D'autre part, plusieurs commissaires déplorent que les services sociaux doivent verser des indemnités à des gens qui travaillent, pour les aider à vivre correctement. Il est intenable de se prévaloir de la liberté économique pour exploiter des gens en ne leur versant pas assez d'argent pour vivre, et ce n'est pas à la collectivité publique de payer ce qu'un employeur ne veut pas donner à son travailleur. Dans ce sens, il leur paraît judicieux de fixer un salaire minimum.
- La commission a longuement traité de la question de la constitutionnalité de la mesure proposée. Même si la modification constitutionnelle n'en prévoit pas, des montants devront être

introduits dans la loi. Le droit du travail étant du ressort de la Confédération, peut-on introduire dans le droit cantonal des dispositions qui peuvent limiter le champ d'application du Code des obligations et de la liberté contractuelle? En fin de compte, un arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 8 avril 2010, traitant d'un recours contre une proposition similaire faite dans le canton de Genève, a établi qu'il est possible pour un canton de légiférer dans le domaine des salaires minimaux et d'en inscrire le principe dans sa constitution. Le TF considère toutefois qu'une telle loi ne sera pas facile à mettre en place: «il ne sera notamment pas aisé de fixer les montants des salaires minima, puisqu'ils devront se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultat du système d'assurance ou d'assistance sociale, sous peine de sortir du cadre de la "politique sociale" pour entrer dans celui de la "politique économique" et, donc, d'être contraires à la liberté économique. Il sera également ardu de tenir compte des différents secteurs économiques». Certains commissaires estiment dès lors que va se poser le même problème que dans le canton du Jura, cette disposition constitutionnelle s'avérant impossible à mettre en œuvre, du fait des montants que contiendra la loi d'application. Ou alors ces salaires minimaux devront être tellement bas qu'ils en seront indécents; il s'agit donc d'un autogoal. Néanmoins, d'autres commissaires considèrent qu'il reste une marge de manœuvre suffisante et qu'un débat public mérite d'être lancé sur le sujet.

Au vote, la commission refuse ce projet de décret par 7 voix contre 5.

4. CONCLUSION

Par 10 voix contre 1 et 2 abstentions, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 novembre 2010, et recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de décret.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 22 novembre 2010

Au nom de la commission législative:

Le président,
M. BISE

Le rapporteur,
T. PERRET

Avis du Conseil d'Etat

(Du 9 février 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'Etat, comme la majorité de la commission législative, s'oppose au projet de décret qui lui est soumis.

Pour mémoire, un des objectifs principaux de l'introduction d'un salaire minimum légal est d'éviter que certains travailleurs pauvres n'aient à recourir à l'aide sociale pour compléter leur revenu.

Toutefois, ce "non recours" dépendra du montant fixé comme "salaire minimum". En effet, si ce montant est proche des normes de l'aide matérielle, un recours à l'aide sociale ne sera pas empêché, par exemple, dans le cas des familles ou pour couvrir des dépenses imprévues grevant de manière importante et durable le budget habituel (par ex. importants frais d'hospitalisation).

A l'inverse, si ce montant est trop élevé, il existe un risque important d'assister à des délocalisations massives, le coût de la main d'œuvre devenant alors non concurrentiel dans le canton de Neuchâtel, tant au niveau intercantonal, qu'international.

D'autre part, pour les économistes, la fixation d'un salaire minimum tend à encourager les employeurs à considérer ce minimum comme convenable et donc induit une tendance à une baisse des salaires qui, de fait, s'alignent sur le minimum en question. Le libellé de l'article 26, alinéa 3 (nouveau), renforce cette crainte.

De plus, le Conseil d'Etat est d'avis que les problèmes de fixation des salaires doivent, comme cela a été le cas jusqu'ici, être prioritairement résolus par les partenaires sociaux entre eux plutôt que par la loi. A cet égard, on rappellera par exemple que dans l'horlogerie, 86% des emplois sont conventionnés.

En outre, le cadre légal existant pose déjà des limites en matière de salaire minimum, comme des minima pour les travailleurs provenant hors de l'Union européenne (UE), d'autres minima fixés par la législation sur les poursuites et faillites, ou encore pour le calcul des prestations complémentaires. L'article 21 de la loi cantonale sur l'emploi (LEmpl) rappelle également un certain nombre de principes par rapport à des salaires minimaux dans différentes branches.

Enfin, bien que le droit du travail soit du ressort de la Confédération, le Tribunal fédéral a établi dans un arrêt du 8 avril 2010 qu'il est possible pour un canton de légiférer dans le domaine des salaires minimaux et d'en inscrire le principe dans sa constitution. Toutefois, le Tribunal fédéral a considéré qu'une telle loi ne serait pas facile à mettre en place: «il ne sera notamment pas aisé de fixer les montants des salaires minima, puisqu'ils devront se situer à un niveau relativement bas, proches du revenu minimal résultat du système d'assurance ou d'assistance sociale, sous peine de sortir du cadre de la "politique sociale" pour entrer dans celui de la "politique économique" et, donc, d'être contraires à la liberté économique. Il sera également ardu de tenir compte des différents secteurs économiques».

Le fait que la constitution jurassienne contienne depuis 30 ans une disposition similaire à celle du projet de décret, mais qu'aucune loi n'ait jamais vu le jour, témoigne des difficultés d'application juridique.

En conclusion; le Conseil d'Etat s'oppose à ce projet de décret dans la mesure où il existe déjà un cadre légal fixant des limites en matière de salaire minimum et qu'il existe un danger avéré que la fixation d'un salaire minimum ait une influence négative dans la détermination des salaires par les employeurs et les négociations, à futur, des conventions collectives. De plus, la mise en place d'un tel décret s'avère pratiquement inapplicable si l'on souhaite trouver la bonne articulation permettant à la fois de réduire le phénomène des travailleurs pauvres pour qu'ils n'aient plus

besoin de recourir à l'aide sociale, sans pénaliser le développement économique du canton de Neuchâtel par rapport aux autres cantons suisses, ainsi qu'au niveau international.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 février 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

C. NICATI

La chancelière,

S. DESPLAND