

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION TRIPARTITE NEUCHÂTELOISE CHARGÉE DE L'OBSERVATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DU 1^{ER} JANVIER AU 31 DÉCEMBRE 2022

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^{er} juin 2002. À la suite de l'élargissement le 1^{er} mai 2004 de l'UE à dix nouveaux États membres, l'ALCP a été complétée par un protocole entré en vigueur le 1^{er} avril 2006. Il a réglé l'introduction progressive de la libre circulation des personnes pour ces nouveaux pays.

L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE a entraîné l'adoption d'un nouveau protocole, en vigueur depuis le 1er janvier 2009.

Depuis le 1er janvier 2017, les ressortissants croates ont bénéficié de la libre circulation des personnes avec les mêmes conditions que la Bulgarie et la Roumanie. Toutefois, depuis le 1er janvier 2022, la Croatie bénéficie de la libre circulation complète des personnes (cf. Protocole III à l'ALCP). En cas d'augmentation importante de l'immigration en provenance de cet État, une clause de sauvegarde permet à la Suisse de réintroduire des contingents d'autorisations à partir du 1er janvier 2023 et jusqu'à fin 2026 au plus tard.

À noter que depuis le 1er 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

- 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, cinq 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 (RSN 225.42), CTT pour l'agriculture (RSN 225.43), CTT pour le personnel de vente dans le commerce de détail (RSN 225.44), CTT pour les jeunes travailleurs au pair (RS 225.45) 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 initié et aboutira en 2023.

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. 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 2022, 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 ;
- MATILE François Secrétaire général de la Convention patronale de l'industrie horlogère (jusqu'au 31 octobre 2022, sans remplacement pour la fin de l'année) ;
- 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 et de son bureau, avec voix consultative :

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

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

- DI GIACOMO Laura, Assistante administrative à l'Office des relations et des conditions de travail (ORCT) et secrétaire de la CTrip.

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, la commission plénière s'est réunie à deux reprises soit le 25 avril et le 28 novembre. Quant à son bureau, il s'est réuni à huit reprises, soit les : 1^{er} février, 10 mars, 25 avril, 13 juin, 24 août, 22 septembre, 28 novembre, et 6 décembre.

4. Branches en observation renforcée pour 2022

L'enquête portant sur une branche en observation renforcée en 2022 a été effectuée dans la branche de l'horlogerie. Cette enquête a mobilisé des ressources importantes en raison du volume de travailleurs contrôlés. De ce fait, les résultats finaux n'étaient pas connus à fin 2022 et figureront dans le prochain rapport d'activité.

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 l'art. 1a LECCT.

En 2022, l'activité de la Commission Tripartite et de l'office des relations et des conditions de travail pour des cas individuels a été la suivante :

	Nombre d'enquêtes / contrôles en 2022	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	380	27	6	6	0	112	268
Nombre de travailleurs concernés	5346	50	10	10	0	4882	464

L'intervention de la CTrip a été nécessaire pour 6 dossiers et a permis le paiement de salaires rétroactifs pour un montant total de **CHF 32'517.99**, dont CHF 18'650.90 de salaire minimum et CHF 13'867.09 de salaire d'usage.

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 37'112.85**, dont CHF 9'004.14 de salaire minimum, CHF 24'190.71 de salaire d'usage et CHF 3'918.00 de salaire CCT (dossier concernant un commerce de détail).

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 2022, cette séance a permis de constater que certaines commissions paritaires actives sur le plan national font peu de contrôles sur le territoire neuchâtelois. La CTrip leur a rappelé l'importance de couvrir par des contrôles l'ensemble du territoire suisse, notamment dans les branches sensibles avec des salaires peu élevés. Toutefois, cela avait déjà été signalé l'année précédente et malheureusement, peu d'amélioration a été constatée, notamment dans la branche de la coiffure. La commission tripartite s'est déterminée sur le lancement d'une enquête en observation renforcée dans cette branche en 2023.

En ce qui concerne les travailleurs détachés et les indépendants, le service des migrations a prononcé 2 sanctions pour violation de l'obligation d'annonce pour indépendants UE et travailleurs détachés, qui se sont traduites en une interdiction de 2 ans et un classement concernant 2 employeurs UE et 6 travailleurs détachés.

5 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.

1 entreprise UE n'ayant pas fourni les fiches de salaire des travailleurs détachés.

7. Autres activités du bureau de la Commission tripartite

Le 22 novembre 2022 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 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 les commissions tripartites latines a eu lieu à Delémont le 7 avril 2022. Les échanges ont été constructifs 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. Le 15 septembre 2022, 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 solutions à des problèmes complexes, qui sont souvent les mêmes d'un canton à l'autre.

Une rencontre entre Madame la Conseillère d'État Florence Nater et la commission a eu lieu le 25.04.2022. Celle-ci a permis de préciser les attentes du Conseil d'État vis-à-vis de la CTrip.

Conclusion

L'activité de la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail s'est déroulée dans de bonnes conditions en 2022. Les contrôles effectués ont dépassé l'objectif fixé par la Confédération et 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. 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 2022 dans le domaine de l'horlogerie a nécessité un traitement fin et une communication affirmée auprès des employeurs. Par ailleurs, son ampleur était plus importante que lors des enquêtes menées les autres années en raison du nombre important de travailleurs concernés (environ 4'700). L'analyse des résultats a de ce fait pris plus de temps et ceux-ci ne seront disponibles qu'au début de l'année 2023.

La commission a décidé, en 2022, d'abandonner la marge de 7% définissant la sous-enchère légère qui ne reposait sur aucune base légale. Cela permet désormais de garantir l'égalité de traitement lors de conciliations.

Les investigations menées par la CTrip en 2022 n'ont pas révélé d'évolution notable d'une sous-enchère salariale par rapport aux années antérieures (avant COVID). Leur nombre reste faible.

Mais il faut rappeler encore et toujours qu'un tel constat doit être relativisé pour la raison suivante :

Plusieurs branches exposées à la sous-enchère salariale font souvent l'objet de CCT étendues dont le contrôle incombe aux organes paritaires qu'elles instituent. Une analyse complète de la situation exige donc de se référer à leurs propres constatations avant de porter un jugement définitif sur la problématique de la sous-enchère salariale dans le canton de Neuchâtel.

La collaboration entre le service de l'emploi et la commission tripartite est de très bonne qualité et les échanges sont constructifs et 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 25 avril 2023

Au nom de la Commission tripartite

Le Président



Didier Berberat