



Berne, 24. janvier 2024

Modification de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation



Condensé

Le projet de modification de la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) donne suite au mandat que le Parlement a confié au Conseil fédéral en adoptant la motion 20.4738 Ettlín et la motion 21.3599 CER-N.

Contexte

La motion 20.4738 « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables » a été déposée par le conseiller aux États Erich Ettlín le 18 décembre 2020. Les Chambres fédérales l'ont adoptée le 14 décembre 2022, chargeant le Conseil fédéral de modifier la LECCT de sorte que les clauses d'une convention collective de travail (CCT) étendue qui concernent le salaire minimum, le 13^e mois de salaire et le droit aux vacances l'emportent sur le droit cantonal. Actuellement, une CCT ne doit rien contenir de contraire aux dispositions impératives du droit fédéral ou cantonal.

La motion 21.3599 « Transparence sur les moyens financiers des commissions paritaires » a été déposée le 17 mai 2021 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Les Chambres fédérales l'ont adoptée le 1^{er} juin 2022, chargeant le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que les commissions paritaires (CP) des CCT étendues soient tenues de publier leurs rapports annuels. Ensuite, la motion demande que les CP doivent rendre des comptes sur le but des moyens à disposition dans le capital du fond et sur leur utilisation. Enfin, elle demande que l'autorité de surveillance des CP, le Secrétariat d'État à l'économie, puisse confier l'audit financier au Contrôle fédéral des finances ou à d'autres experts.

Contenu du projet

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la motion Ettlín, le projet de modification de la LECCT permet d'étendre les clauses des CCT qui fixent des salaires minimaux inférieurs à ceux réglés dans les lois cantonales. Le projet ne concerne que le salaire minimum puisque les cantons n'ont pas la compétence d'édicter des règles relatives aux vacances ou au 13^e mois de salaire. Comme il l'a dit dans son avis relatif à la motion Ettlín ainsi qu'au cours des débats parlementaires, le Conseil fédéral est opposé à ce projet car il estime qu'une telle modification va à l'encontre de plusieurs principes de l'ordre juridique suisse, comme la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération et le principe de légalité, qui sont garantis par la Constitution fédérale.

Concernant la mise en œuvre de la motion CER-N, le présent projet accorde un droit de consultation des comptes annuels des CP à tout employeur et à tout travailleur soumis à une CCT étendue qui en fait la demande.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	4
1.1.1	Motion 20.4738 Ettlin « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables »	4
1.1.2	Motion 21.3599 CER-N « Transparence sur les moyens financiers des commissions paritaires »	4
1.2	Solutions étudiées et variante retenue	5
1.2.1	En lien avec la mise en œuvre de la motion 20.4738 Ettlin	5
1.2.2	En lien avec la mise en œuvre de la motion 21.3599 CER-N	8
1.3	Relation avec le programme de la législature	9
1.4	Classement d'interventions parlementaires	10
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	10
3	Présentation du projet	10
3.1	Réglementation proposée	10
3.2	Mise en œuvre de la motion 20.4738 Ettlin	10
4	Commentaire des dispositions	10
5	Conséquences	11
5.1	Conséquences pour la Confédération	11
5.2	Conséquences pour les cantons.....	11
5.3	Conséquences économiques	12
5.3.1	Conséquences économiques de la motion 20.4738 Ettlin.....	12
5.3.2	Conséquences économiques de la motion 21.3599 CER-N	12
6	Aspects juridiques	12
6.1	Constitutionnalité.....	12
6.1.1	En lien avec la motion 20.4738 Ettlin	12
6.1.2	En lien avec la motion 21.3599 CER-N.....	13
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	13
6.3	Forme de l'acte à adopter	13
6.4	Frein aux dépenses.....	14
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	14
6.6	Délégation de compétences législatives	14
6.7	Protection des données.....	14

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le projet de modification de la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT)¹ donne suite aux mandats que le Parlement a confiés au Conseil fédéral en adoptant la motion 20.4738 Ettlín et la motion 21.3599 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N).

Les deux motions ayant été adoptées à quelques mois d'intervalle et leur mise en œuvre nécessitant toutes deux une modification de la LECCT, le Conseil fédéral propose un projet commun mis en consultation sous la forme d'un avant-projet de loi.

Les motions se réfèrent toutes deux aux conventions collectives de travail (CCT) étendues. Rappelons que l'extension est une décision de l'autorité cantonale ou fédérale compétente par laquelle les clauses d'une CCT (ou certaines d'entre elles) sont rendues directement et impérativement applicables à tous les employeurs et travailleurs qui appartiennent à la branche économique ou à la profession visée. La procédure d'extension est réglée par la LECCT.

1.1.1 Motion 20.4738 Ettlín « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables »

La motion Ettlín a été adoptée le 14 décembre 2022 par les Chambres fédérales. Elle charge le Conseil fédéral de modifier la LECCT de sorte que les clauses d'une CCT étendue qui concernent le salaire minimum, le 13^e mois de salaire et le droit aux vacances l'emportent sur le droit cantonal. Actuellement, une CCT ne doit rien contenir de contraire aux dispositions impératives du droit fédéral ou cantonal en vertu de l'art. 358 du Code des obligations (CO)² et de l'art. 2, ch. 4, LECCT.

L'adoption de lois cantonales sur le salaire minimum primant les salaires minimaux réglés par une CCT ou une CCT étendue est à l'origine de cette motion. Son auteur estime que ces lois cantonales mettent en danger le partenariat social. À l'heure actuelle (état : décembre 2023), cinq cantons (NE, JU, GE, TI et BS) ont adopté une loi sur le salaire minimum. Cependant, seuls les cantons de Neuchâtel et de Genève ont prévu que le salaire minimum cantonal l'emporte sur les salaires minimaux convenus dans les CCT étendues, pour autant qu'il soit supérieur à ces derniers. Les cantons du Jura, du Tessin et de Bâle-Ville ont, quant à eux, consacré dans leur réglementation la primauté des salaires minimaux réglés dans les CCT étendues.

Dans son avis, ainsi que lors des débats parlementaires, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion car les lois cantonales en matière de salaire minimum, légitimées démocratiquement, sont du droit cantonal que les cantons ont la compétence d'adopter en vertu de la Constitution à titre de mesure de politique sociale, ce qui a été confirmé par le Tribunal fédéral³.

1.1.2 Motion 21.3599 CER-N « Transparence sur les moyens financiers des commissions paritaires »

La motion CER-N a été adoptée le 1^{er} juin 2022 par les Chambres fédérales. Elle charge le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que les commissions paritaires (CP) des CCT étendues soient tenues, d'une part, de publier leurs rapports annuels comptables concernant les contributions aux frais d'exécution des CCT et, d'autre part, de rendre des

¹ RS 221.215.311

² RS 220

³ ATF 143 I 403, consid. 7.5.3

comptes sur le but des moyens à disposition dans le capital du fond et sur leur utilisation et pour que le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) puisse confier l'audit financier au Contrôle fédéral des finances (CDF) ou à d'autres experts.

Les parties à une CCT prévoient souvent des dispositions qui obligent les employeurs et les travailleurs soumis à la convention à verser des contributions à des institutions ou caisses communes aux parties. L'organisation de ces institutions et caisses ainsi que leur gestion est assurée par les organes d'exécution commune désignés par les parties contractantes. En pratique, ces organes d'exécution commune sont les CP qui gèrent ces contributions en leur qualité d'organe d'exécution de la CCT, d'où l'utilisation des termes de « commissions paritaires » dans le présent rapport.

Les deuxième et troisième demandes de la motion sont déjà remplies. En effet, les CP des CCT fédérales étendues sont tenues de remettre leur comptabilité sur les contributions aux frais d'exécution des CCT chaque année au SECO, en vertu des art. 3 et 5, al. 2, LECCT. Le SECO, en sa qualité d'autorité de surveillance, vérifie que ces contributions soient utilisées conformément à ses directives relatives aux contributions⁴. S'agissant de la troisième demande, le SECO a été audité par le CDF en début d'année 2023 sur ses tâches relatives à la surveillance financière des CP. Dans son rapport d'audit du 11 septembre 2023⁵, le CDF recommande au SECO de charger les CP de faire vérifier et confirmer par leur organe de révision le respect des directives sur les contributions, en plus du contrôle des comptes annuels. Le SECO a accepté ces recommandations et les mettra en œuvre.

En rapport avec la première demande, il n'existe actuellement aucune disposition légale qui oblige les CP à publier leurs comptes annuels relatifs aux contributions. Il est toutefois possible pour tout tiers qui en fait la demande écrite auprès du SECO de consulter ces comptes sans devoir justifier d'un intérêt particulier, en se fondant sur la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)⁶. La LTrans vise à promouvoir la transparence notamment sur l'activité de l'administration. À cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels. Le SECO n'établit pas lui-même ces comptes annuels mais les reçoit des CP en sa qualité d'autorité de surveillance. Cette possibilité présente néanmoins plusieurs limites ou inconvénients. Tout d'abord, il faut adresser la demande au SECO, et non directement à la CP compétente, qui dispose, contrairement au SECO, en tout temps de l'intégralité des documents comptables et qui connaît de façon approfondie sa comptabilité. Ensuite, cette consultation peut être payante suivant les circonstances. En outre, ce moyen de consultation par l'intermédiaire du SECO n'est pas forcément connu. Enfin, une telle demande exige la consultation des CP qui ont un droit d'être entendu et qui peuvent s'opposer à la remise des documents. La procédure peut donc prendre un certain temps.

1.2 Solutions étudiées et variante retenue

1.2.1 En lien avec la mise en œuvre de la motion 20.4738 Ettlin

La motion vise les clauses d'une CCT étendue qui concernent le salaire minimum, le 13^e mois de salaire et le droit aux vacances. Or, les cantons n'ont pas la compétence d'édicter des règles relatives aux vacances ou au 13^e mois de salaire, la législation dans le domaine du droit civil relevant de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 122, al. 1 de la Constitution (Cst.)⁷. Le Conseil fédéral a donc étudié différentes variantes de mise en œuvre qui concernent uniquement le salaire minimum.

⁴ Les directives relatives aux contributions peuvent être consultées sur le site du SECO à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch > Libre circulation des personnes et Relations du travail > Conventions collectives de travail > Conventions collectives de travail Confédération.

⁵ Le rapport devrait être publié fin janvier 2024.

⁶ RS 152.3

⁷ RS 101

Il convient de préciser que le but de la motion est contraire à plusieurs principes de l'ordre juridique, qui sont garantis par la Constitution fédérale. Donner la primauté aux salaires minimaux réglés dans les CCT étendues sur les lois cantonales en la matière est problématique du point de vue de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Les cantons sont en effet compétents, selon le Tribunal fédéral, pour adopter des mesures de politique sociale en matière de droit du travail, qui s'insèrent dans la législation protectrice de droit public⁸. Le but est en outre problématique du point de vue de la hiérarchie des normes, un arrêté d'extension étant de rang inférieur à une loi cantonale (cf. point 6.1).

Modification de l'art. 2 LECCT

La proposition de mise en œuvre consiste à modifier l'art. 2 LECCT, en complétant le chiffre 4, pour qu'il soit possible d'étendre les clauses de CCT qui prévoient des salaires minimaux inférieurs à ceux inscrits dans les lois cantonales. Une fois étendues, ces clauses sont applicables à tous les employeurs et travailleurs qui appartiennent à la branche économique ou à la profession visée.

Il convient de préciser que la LECCT s'applique aussi bien aux CCT fédérales qu'aux CCT cantonales. Les cantons sont par conséquent également concernés par la présente modification.

La proposition de mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la LECCT, qui règle les conditions et les effets de l'extension. Elle se limite par conséquent à la réglementation de l'extension des clauses de CCT qui dérogent à des dispositions cantonales en matière de salaire minimum. Le Conseil fédéral tient à préciser qu'en respectant le champ d'application de la loi, l'objectif de la motion ne peut être pleinement atteint. En effet, un conflit de normes pourrait survenir lorsqu'une CCT étendue et une loi cantonale sont toutes deux susceptibles de s'appliquer à un même état de fait. Dans un tel cas, il reviendrait en principe au tribunal civil de le régler.

Etant donné que l'art. 2, ch. 4, LECCT est lié à l'art. 358 CO, le Conseil fédéral a étudié la question de la nécessité d'une révision de cette dernière disposition. L'art. 358 CO prévoit la primauté du droit impératif fédéral et cantonal sur la convention, sous réserve toutefois de règles plus favorables au travailleur. Cette disposition institue ainsi également le principe de faveur, élément important de la hiérarchie des normes en droit du travail. L'art. 358 CO ne se limite pas aux CCT étendues : il concerne les CCT en général. Toute modification de cet article sans limiter l'exception aux CCT étendues paraît donc exclue, faute de quoi il suffirait de conclure n'importe quelle CCT pour déroger au salaire minimum cantonal, ce qui viderait totalement de leur substance les lois cantonales. Insérer une telle exception à l'art. 358 CO irait au surplus à l'encontre de l'économie générale de cette disposition. Pour toutes ces raisons et comme la motion se concentre clairement sur les CCT étendues et vise la LECCT, c'est cette loi qui doit être modifiée, en tant que loi spéciale, et non pas le CO.

Modification de la Constitution fédérale

Etant donné que la mise en œuvre de la motion au niveau de la LECCT ou du CO serait contraire à plusieurs principes garantis par la Constitution, le Conseil fédéral a étudié la possibilité de modifier cette dernière.

La variante étudiée consisterait à modifier l'art. 110 Cst en introduisant une exception aux compétences cantonales en matière de politique sociale dans le domaine du droit du travail. Il serait par conséquent inscrit, directement dans la Constitution, que les clauses d'une CCT étendue relatives au salaire minimum l'emportent sur le droit cantonal. Cette variante

⁸ ATF 143 I 403, consid. 7.5.3

permettrait en principe de mettre en œuvre la motion de manière cohérente avec l'ordre juridique suisse.

Cette modification constitutionnelle aurait pour conséquence une modification de l'art. 358 CO. Il faudrait dès lors y introduire la primauté des salaires minimaux des CCT étendues sur le droit cantonal. Cette exception se limiterait, d'une part, aux CCT étendues et, d'autre part, aux dispositions relatives au salaire minimum.

L'art. 2 ch. 4 LECCT prescrit que la convention ne doit pas violer l'égalité devant la loi ni rien contenir de contraire aux dispositions impératives du droit fédéral ou cantonal, sous réserve de l'art. 323^{quater} [actuellement art. 358] CO. Une modification de la LECCT ne serait pas nécessaire dans cette variante. En effet, avec les modifications de la Cst. et du CO, une CCT dérogeant à des dispositions cantonales en matière de salaire minimum pourrait être étendue.

Le Conseil fédéral n'a pas retenu cette variante de mise en œuvre. Il ne remet nullement en cause l'importance du partenariat social et des CCT étendues pour le marché du travail suisse. Il estime cependant que l'introduction d'une compétence des partenaires sociaux dans la Constitution va très loin. En effet, une telle modification aurait des répercussions importantes et fondamentales sur les compétences des cantons et des partenaires sociaux en matière de politique sociale, économique et du marché du travail. Il convient également de noter que seules les lois cantonales qui règlent la primauté du salaire minimum cantonal plus élevé sont concernées par la mise en œuvre. En outre, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral, les salaires minimaux cantonaux ne sont admis que s'ils sont destinés à couvrir les besoins vitaux⁹, si bien que les salaires minimaux étendus ne sont de loin pas tous concernés. En outre, une modification de l'art. 358 CO, qui serait inévitable dans cette variante, n'est pas souhaitable pour les raisons susmentionnées (cf. modification de l'art. 2 LECCT).

Classement de la motion pour impossibilité juridique

Le Conseil fédéral a également examiné la possibilité de classer la motion au moyen d'un rapport ad hoc, au motif qu'il n'est juridiquement pas possible de la mettre en œuvre, conformément à l'art. 122, al. 3, let. a de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl)¹⁰.

La proposition de classer la motion serait motivée par le fait que son but est contraire à plusieurs principes fondamentaux de l'ordre juridique, qui sont garantis par la Constitution (cf. point 6.1).

Les problèmes liés au but de la motion ont été examinés par le Parlement au cours de ses débats. Le Parlement a adopté la motion, malgré l'avis du Conseil fédéral. Par conséquent, bien qu'il soit opposé à une telle modification, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet.

Variante retenue

Le Conseil fédéral soumet le projet de modification de l'art. 2 LECCT. Il propose toutefois au Parlement de ne pas adopter le projet, en raison des nombreux problèmes soulevés, notamment du point de vue de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (cf. point 6.1).

⁹ ATF 143 I 403, consid. 5.4.3

¹⁰ RS 171.10

1.2.2 En lien avec la mise en œuvre de la motion 21.3599 CER-N

La motion demande que les rapports annuels comptables des CP soient publiés. Différentes propositions de mise en œuvre ont été étudiées pour publier ces rapports annuels comptables dont un droit de consultation aux personnes directement intéressées.

Obligation de publier les comptes annuels des CP par une modification de la LECCT

Le Conseil fédéral a examiné s'il était possible de modifier la loi pour obliger les CP à publier leurs comptes annuels. Cette proposition correspondrait littéralement à la demande de la motion.

Cependant, une telle proposition de mise en œuvre est problématique car elle pourrait porter atteinte à plusieurs principes constitutionnels.

Le principe de la liberté économique, qui est inscrit à l'art. 27 Cst., comprend parmi ses différentes composantes la libre organisation de l'entreprise. Or, le fait d'obliger les CP à publier leurs comptes annuels est susceptible de les restreindre dans leur liberté de s'organiser.

Qu'il y ait une atteinte ou non à la liberté économique, cette obligation doit répondre à un intérêt public et être proportionnée, conformément à l'art. 5, al. 2, Cst. Se pose dès lors la question de savoir si le grand public fait partie des groupes d'intérêts qui ont effectivement besoin d'informations sur la marche des affaires d'une CP pour exercer certains droits. L'extension des CCT ne concerne qu'un cercle de personnes déterminées, soit les employeurs et les travailleurs soumis aux CCT étendues. La divulgation des comptes annuels au-delà de ce cercle de personnes présenterait le risque de donner un accès à des gens n'ayant aucun lien avec les CCT étendues. De plus, le droit des sociétés ne prévoit pas d'obligation générale de rendre les comptes annuels accessibles aux tiers. Ce principe n'est l'objet d'exceptions que de manière isolée, par exemple pour les sociétés dont les titres de participation sont cotés en bourse (art. 958e, al. 1, CO).

Le Conseil fédéral estime que le public en général n'a pas d'intérêt justifié à savoir comment les CP utilisent leurs fonds et tient à souligner qu'il existe des instances de contrôle prévues par la LECCT pour vérifier la régularité de la gestion des contributions. La proportionnalité exige notamment que, parmi l'ensemble des mesures permettant d'atteindre le but d'intérêt public, on retienne celle qui porte le moins atteinte aux intérêts privés. Or, le Conseil fédéral est d'avis que cette proposition n'est pas celle qui lèse le moins les intérêts des CP et que d'autres mesures seraient plus appropriées.

Le Conseil fédéral estime qu'une obligation légale de publier les comptes annuels n'est pas réalisable. Aussi n'a-t-il pas retenu cette proposition.

Obligation de publier les comptes annuels des CP par une modification des arrêtés d'extension du champ d'application des CCT

Le Conseil fédéral a également étudié la possibilité d'intégrer une clause dans les arrêtés d'extension qui oblige les CP des CCT étendues à publier leurs comptes annuels. Pour introduire une telle obligation, une base légale doit exister dans la LECCT. Or, après examen, cette obligation ne peut être déduite d'aucune disposition actuelle de la LECCT. Au vu de ce qui précède, cette proposition doit être écartée.

Accord écrit des CP de publier volontairement leurs comptes annuels

Le Conseil fédéral a également examiné la possibilité pour les CP des CCT étendues de signer un accord écrit par lequel elles s'engagent à publier volontairement leurs comptes annuels sur

leur site Internet ou, si elles n'en ont pas, sur le site Internet de l'une des associations contractantes à la CCT.

Certaines CP publient déjà leurs comptes annuels : en 2021, sur 36 CCT fédérales étendues, 8 CP publiaient leurs comptes annuels sur leur site Internet. Il s'agit notamment de la CCT du secteur principal de la construction, de la CCT pour la branche du travail temporaire et de la CCNT pour les hôtels, restaurants et cafés, qui sont des CCT couvrant un grand nombre d'employeurs et de travailleurs.

Le Conseil fédéral n'a toutefois pas retenu cette proposition, dans la mesure où il n'existe aucune base légale ni de possibilités de sanction si une CP ne respecte pas son engagement écrit. Le très grand nombre de CP cantonales et fédérales rend en outre incertaine la mise en œuvre de cette proposition.

Droit de consultation des comptes annuels pour les employeurs et travailleurs soumis à une CCT étendue par une modification de la LECCT

Cette proposition de mise en œuvre consiste à modifier l'art. 5 LECCT en y ajoutant deux alinéas qui visent à accorder un droit de consultation des comptes annuels des CP à tout employeur et à tout travailleur soumis à une CCT étendue qui en fait la demande.

Une telle proposition respecte la liberté économique, l'intérêt public et la proportionnalité dans la mesure où seules les personnes directement intéressées, à savoir les employeurs et les travailleurs qui paient des contributions bénéficieraient de ce droit de consultation des comptes.

Il résulte de cette proposition l'ajout d'une disposition spécifique dans la LECCT, accordant un droit de consultation gratuit aux employeurs et travailleurs soumis à une CCT étendue. Ces personnes pourraient s'adresser directement à la CP de la CCT à laquelle elles sont soumises, et non comme aujourd'hui indirectement aux autorités chargées de l'extension en déposant une demande fondée sur la LTrans avec les inconvénients cités au point 1.1.2. Le besoin de savoir comment les contributions dont elles s'acquittent sont utilisées étant légitime, il est justifié qu'elles puissent bénéficier d'un droit de consultation des comptabilités des CP qui soit connu, simple et gratuit.

Toute autre personne que les travailleurs et employeurs soumis à une CCT étendue conserverait la possibilité d'adresser une demande d'accès aux comptes d'une CP à l'autorité en charge de l'extension de la CCT concerné sur la base de la LTrans.

Variante retenue

Le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre la motion en introduisant deux nouveaux alinéas à l'art. 5 LECCT, prévoyant un droit de consultation des comptes annuels des CP pour les employeurs et travailleurs soumis à une CCT étendue qui paient des contributions (dernière proposition étudiée).

1.3 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹².

¹¹ FF 2020 1709

¹² FF 2020 8087

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de modification de la LECCT permet de classer la motion 20.4738 Ettlín « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables » et la motion 21.3599 CER-N « Transparence sur les moyens financiers des commissions paritaires ».

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le projet n'a pas de rapport particulier avec le droit de l'Union européenne.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Afin de mettre en œuvre la motion Ettlín, l'art. 2 LECCT est complété par la possibilité d'étendre les clauses de CCT qui fixent des salaires minimaux inférieurs à ceux réglés dans les lois cantonales.

Pour la mise en œuvre de la motion CER-N, le Conseil fédéral propose d'ajouter deux nouveaux alinéas à l'art. 5 LECCT, qui accordent un droit de consultation des comptes annuels des CP. Tout employeur et tout travailleur soumis à une CCT étendue qui paie des contributions pourra en faire la demande à la CP de la branche concernée.

3.2 Mise en œuvre de la motion 20.4738 Ettlín

Rappelons que la LECCT s'applique aussi bien aux CCT fédérales que cantonales. Les cantons sont par conséquent également concernés par la mise en œuvre de la présente modification. À l'avenir, les autorités d'extension pourraient prononcer l'extension du champ d'application de clauses fixant des salaires minimaux même si elles contreviennent à un salaire minimum cantonal. La possibilité d'une telle extension est problématique dans la mesure où, dans certains cantons, les champs d'application des lois cantonales prévoient que les salaires minimaux cantonaux priment s'ils sont plus élevés. Par conséquent, il y aurait deux lois parallèles qui se contrediraient, ce qui pourrait être difficile à comprendre pour les entreprises et les travailleurs. En effet, dans un tel cas, il reviendrait en principe au tribunal civil de régler la question. Les chapitres sur la constitutionnalité et les conséquences pour les cantons expliquent en détail pourquoi le projet est problématique.

4 Commentaire des dispositions

Titre

L'abréviation LECCT est déjà citée avec une fréquence particulièrement élevée dans la pratique. Le titre de la loi est donc doté du sigle LECCT.

Art. 2, ch. 4

L'art. 2, ch. 4, LECCT règle les conditions d'extension d'une CCT et prévoit notamment que l'extension ne peut être prononcée que si la CCT ne contient rien de contraire aux dispositions impératives du droit fédéral ou cantonal.

Le complément au chiffre 4 est par conséquent une exception à cette règle. En effet, cet ajout permet d'étendre les clauses de CCT qui dérogent au droit cantonal en matière de salaire minimum. En d'autres termes, les parties contractantes à la CCT peuvent déposer une demande d'extension avec un salaire minimum inférieur à celui fixé par une loi cantonale en la matière. L'autorité compétente au niveau cantonal ou fédéral pourrait en principe prononcer

l'extension de ces salaires minimaux. L'examen des autres conditions pour l'extension demeure réservé.

Cette disposition contient un renvoi au CO. Celui-ci est adapté pour renvoyer à la disposition actuelle du CO.

Art. 5, al. 3 et 4

Al. 3 :

Les organes chargés de l'exécution commune au sens de l'art. 357b, al. 1, CO sont le plus souvent les commissions paritaires. Ce sont elles, en pratique, qui veillent à la bonne application des CCT et qui sont habilitées à prélever et utiliser les contributions aux frais d'exécution. Pour suivre la logique de la loi, la disposition utilise le terme d'«organes chargés de l'exécution commune » au sens de l'art. 357b, al. 1, CO.

Par conséquent, la mise en œuvre de ce droit de consultation incombe aux CP qui doivent remettre gratuitement leurs comptes annuels sur les contributions aux employeurs et travailleurs soumis aux CCT étendues qui en font la demande. Ces derniers n'ont pas à motiver leur demande dans la mesure où, en tant que débiteurs de ces contributions, leur intérêt à pouvoir consulter ces comptes est évident. Ils reçoivent une copie des comptes annuels (par poste ou par courriel au choix de la CP).

Les CP qui publient leurs comptes annuels sur leur site Internet ne sont pas tenues d'accorder en plus un droit de consultation.

En cas de litige entre une CP et un demandeur, notamment sur l'existence d'un droit de consultation ou les modalités d'exercice de ce droit, ce sont les tribunaux civils qui sont compétents pour trancher.

Al. 4 :

L'al. 4 définit de quels documents les comptes annuels détaillés des CP sont composés, en se fondant sur l'art. 958 CO relatif à la présentation des comptes de la comptabilité commerciale. Il s'agit du bilan, du compte de résultat et de l'annexe aux comptes annuels.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a aucune conséquence pour la Confédération, ni sur le plan financier ni en matière de personnel.

5.2 Conséquences pour les cantons

La disposition du projet qui vise à mettre en œuvre la motion Ettlín va à l'encontre de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail, en permettant de déroger à du droit cantonal, que les cantons ont la compétence d'adopter à titre de mesure de politique sociale¹³.

En revanche, le projet n'a aucune conséquence sur les finances ou les besoins en personnel des cantons.

¹³ ATF 143 I 403, consid. 7.5.3

5.3 Conséquences économiques

5.3.1 Conséquences économiques de la motion 20.4738 Ettlin

Le projet de modification de loi pourrait avoir des conséquences économiques pour les travailleurs qui sont actifs dans un canton, dans lequel une loi cantonale sur le salaire minimum prévoit que le salaire minimum cantonal plus élevé l'emporte sur les salaires minimaux réglés dans les CCT (état décembre 2023 : NE et GE). Les salaires de ces derniers pourraient en effet être réduits, en particulier dans les branches de l'hôtellerie-restauration, du nettoyage, et des coiffeurs, où les salaires minimaux prévus dans les CCT sont généralement inférieurs au salaire minimum fixé dans les lois cantonales.

5.3.2 Conséquences économiques de la motion 21.3599 CER-N

Les dispositions du projet qui visent à mettre en œuvre la motion CER-N ont des conséquences économiques pour les acteurs économiques suivants :

Les CP

Les CP des CCT étendues doivent accorder un droit de consultation de leurs comptes annuels aux employeurs et travailleurs soumis aux CCT étendues. Cette obligation peut engendrer pour elles une charge administrative supplémentaire qui pourrait se traduire par davantage de dépenses de personnel. Ces coûts sont difficiles à estimer dans la mesure où ils dépendent notamment du nombre de demandes de consultation, qui peut fluctuer d'une année à l'autre. Cependant, ils ne devraient pas être très élevés puisqu'il suffira, en principe, d'envoyer ces comptes annuels par un courriel adressé au demandeur. Cette charge administrative supplémentaire ne justifiera pas une hausse des contributions aux frais d'exécution. Les CP qui publient leurs comptes annuels n'auront pas à supporter de coûts supplémentaires.

Les employeurs et les travailleurs

Le droit de consultation des comptes annuels des CP favorise indirectement une utilisation plus adéquate des contributions aux frais d'exécution et une constitution plus appropriée de réserves financières. De manière plus générale, le droit de consultation favorise indirectement une exécution efficiente des CCT.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

6.1.1 En lien avec la motion 20.4738 Ettlin

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de droit du travail, dans le cadre duquel s'inscrit la problématique d'un salaire minimum, résulte de l'art. 110 Cst. pour le droit public et de l'art. 122 Cst. pour le droit civil¹⁴. Les mesures prescrivant un salaire minimum poursuivant un objectif prépondérant de politique sociale s'insèrent dans la législation protectrice de droit public que les cantons demeurent en principe autorisés à adopter, en dépit des dispositions de droit civil fédéral relatives au travail, ainsi qu'en complément aux mesures de droit public fédéral que consacrent la LTr et ses ordonnances¹⁵. De telles mesures ont pour objectif de lutter contre la pauvreté et ne contreviennent dès lors pas à la liberté économique¹⁶. La mise en œuvre de la motion Ettlin, qui vise à faire primer les clauses des CCT étendues relatives au salaire minimum sur le droit cantonal, viole la répartition

¹⁴ ATF 143 I 403, consid. 7.2

¹⁵ ATF 143 I 403, consid. 7.5.3

¹⁶ ATF 143 I 403, consid. 5

des compétences entre les cantons et la Confédération, principe garanti par la Constitution fédérale.

La mise en œuvre de la motion va également à l'encontre du principe constitutionnel de la légalité, consacré à l'art. 5, al. 1, Cst.¹⁷. Il en découle le principe de la hiérarchie des normes selon lequel un acte de rang inférieur doit respecter les actes de rang supérieur¹⁸. Une CCT est un contrat conclu entre des associations privées et l'extension de son champ d'application ne lui retire pas son caractère contractuel de droit privé. La décision d'extension est un acte administratif¹⁹, qui ne fait pas de la CCT une loi. Du point de vue de la hiérarchie des normes, un arrêté d'extension est donc de rang inférieur à une loi cantonale.

6.1.2 En lien avec la motion 21.3599 CER-N

Le projet de nouvelle disposition de la LECCT se fonde sur l'art. 110, al. 1, let. d., Cst. qui dispose que la Confédération peut légiférer sur l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail.

Le principe de la liberté économique garanti par l'art. 27 Cst. est susceptible d'être affecté par cette nouvelle disposition. En effet, on pourrait voir dans le fait d'accorder un droit de consultation des comptes concernant les contributions une limitation au libre exercice de l'activité économique des CP, ce libre exercice étant l'une des composantes garanties par la liberté économique. Chaque fois qu'une éventuelle restriction d'un droit fondamental ne peut être exclue, elle doit être examinée en appliquant l'art. 36 Cst. Une restriction éventuelle à la liberté économique doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et proportionnée au but visé, conformément à l'art. 36 al. 1 à 3 Cst. En l'occurrence, cette restriction se fonderait sur l'art. 5 al. 3 et 4 LECCT présenté ci-avant qui octroie un droit de consultation des comptes annuels des CP. En outre, cette restriction serait justifiée par l'intérêt d'un certain public, soit les employeurs et les travailleurs soumis à une CCT étendue, à pouvoir consulter les comptes annuels des CP. En effet, dans la mesure où ces personnes paient des contributions aux CP, elles ont un intérêt légitime à pouvoir accéder à ces comptes afin de savoir comment leur argent est utilisé. Enfin, ce droit de consultation respecte le principe de proportionnalité. En effet, il est apte à atteindre le but visé qui est d'instaurer davantage de transparence en matière de gestion des contributions. Ensuite, il n'est pas excessif dans le sens où seuls les principaux intéressés, à savoir les employeurs et les travailleurs qui paient ces contributions, en bénéficient. Parmi les mesures qui ont été étudiées pour atteindre le but en question, il constitue la mesure qui porte le moins atteinte à la liberté économique des CP. Finalement, le rapport entre le but de davantage de transparence visé par ce droit de consultation et l'atteinte à la liberté économique des CP est raisonnable. Par conséquent, si la liberté économique des CP devait être limitée par le droit de consultation, cette restriction serait fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public et respecterait le principe de proportionnalité au sens de l'art. 36 Cst.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de modification de la LECCT est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, en particulier avec le droit de l'Union européenne.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet respecte cette règle.

¹⁷ ATF 136 I 241, consid. 2.5 ; V. MARTENET / J. DUBEY, Commentaire romand, *Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst.*, p. 206

¹⁸ J.-F. AUBERT / P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, 2003, p. 41s

¹⁹ ATF 128 II 13, consid. 1d

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuils) ni de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuils). Par conséquent, le présent projet n'est pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne sont pas affectés par la présente modification.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne contient pas de délégation de compétences législatives.

6.7 Protection des données

Le projet n'affecte pas les normes spécifiques à la protection des données. Cependant, concernant la motion 21.3599 CER-N, il est important de préciser que les CP sont soumises à la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)²⁰. lorsqu'elles accordent un droit de consultation de leurs comptes annuels aux employeurs et travailleurs soumis à leur CCT étendue.

²⁰ RS 235.1

Liste des abréviations utilisées

Al.	Alinéa
Art.	Article
CCT	Convention collective de travail
CDF	Contrôle fédéral des finances
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
Ch.	Chiffre(s)
CO	Code des obligations ; RS 220
CP	Commissions paritaires
Cst.	Constitution ; RS 101
LECCT	Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail ; RS 221.215.311
Let.	Lettre
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement ; RS 171.10
LTrans	Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence ; RS 152.3
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'État à l'économie