



18.3473

**Motion Abate Fabio.  
Optimierung  
der flankierenden Massnahmen.  
Änderung von Artikel 2  
des Entsendegesetzes**

**Motion Abate Fabio.  
Optimisation des mesures  
d'accompagnement.  
Modification de l'article 2 de la loi  
sur les travailleurs détachés**

**Mozione Abate Fabio.  
Ottimizzazione delle misure  
di accompagnamento.  
Modifica dell'articolo 2  
della legge sui lavoratori distaccati**

---

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.18  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.03.19

---

*Antrag der Mehrheit*  
Ablehnung der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(de Buman, Badran Jacqueline, Birrer-Heimo, Landolt, Müller Leo, Jans, Marra, Pardini, Ritter, Rytz Regula)  
Annahme der Motion

*Proposition de la majorité*  
Rejeter la motion

*Proposition de la minorité*  
(de Buman, Badran Jacqueline, Birrer-Heimo, Landolt, Müller Leo, Jans, Marra, Pardini, Ritter, Rytz Regula)  
Adopter la motion

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

**Amaudruz** Céline (V, GE), pour la commission: Réunie le 26 février 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a procédé à l'examen préalable de la motion "Optimisation des mesures d'accompagnement. Modification de l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés", déposée par le conseiller aux Etats Fabio Abate le 7 juin 2018 et adoptée par le Conseil des Etats le 25 septembre 2018.

Quel est le but de la motion? Elle charge le Conseil fédéral "de présenter un projet de modification de l'article 2 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (loi sur les travailleurs détachés): le nouveau texte de loi prévoira la possibilité d'imposer aux employeurs étrangers qui détachent





leurs travailleurs en Suisse qu'ils respectent également les conditions salariales minimales prescrites par une loi cantonale."

Pour plus d'explications, je cite exactement le développement de la motion: "A la suite de l'acceptation le 14 juin 2015 par le peuple tessinois de l'initiative populaire 'Salviamo il lavoro in Ticino' (Sauvons le travail au Tessin), la Constitution cantonale du 14 décembre 1997 a été modifiée comme suit:

Article 13 alinéa 3: Toute personne a droit à un salaire minimal lui garantissant une existence digne. En l'absence d'un salaire minimal garanti par une convention collective de travail de portée obligatoire ou prévoyant un salaire minimal obligatoire, le salaire minimal est fixé par le Conseil d'Etat, sous la forme d'un pourcentage du salaire médian national pour l'activité et la branche économique concernées.

Article 14 alinéa 1: Le canton prend des mesures pour que: a. toute personne puisse subvenir à ses besoins par un travail exercé dans des conditions équitables, qu'elle soit protégée des conséquences du chômage quand il ne peut pas lui être imputé, et qu'elle puisse bénéficier de vacances payées.

Le 8 novembre 2017, le Conseil d'Etat du canton du Tessin a adopté le message sur la nouvelle loi sur le salaire minimal, qui concrétise l'initiative en question et prévoit un salaire social minimal allant de 18,75 à 19,25 francs de l'heure.

Si cette loi entre en vigueur, il est essentiel – compte tenu de la situation particulière du marché du travail dans le canton du Tessin – que ces salaires deviennent également obligatoires pour les entreprises étrangères qui détachent des travailleurs au Tessin. Actuellement, l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés prévoit que les 'employeurs doivent garantir aux travailleurs détachés au moins les conditions de travail et de salaire prescrites par les lois fédérales, ordonnances du Conseil fédéral, conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire et contrats-types de travail au sens de l'article 360a du Code des obligations'. Outre le Tessin, d'autres cantons ont adopté des textes de loi analogues ou sont sur le point de le faire: nous pensons donc que ces cantons sont eux aussi favorables à la modification de l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés proposée. Cette modification n'aura par contre aucune conséquence pour les cantons qui n'édicteront pas de dispositions sur le salaire minimal."

J'en viens à l'avis du Conseil fédéral du 22 août 2018, que je cite dans le détail, car il a été repris par la majorité de notre commission:

"Le Conseil fédéral partage la demande de l'auteur de la motion selon laquelle le respect des conditions de travail et de salaire suisses revêt une signification importante également dans le contexte de l'accord sur la libre circulation avec l'UE. Les mesures d'accompagnement comprennent des instruments efficaces pour protéger les employées et employés suisses et étrangers contre les sous-enchères salariales abusives et les infractions aux conditions de travail. Ainsi, les employeurs doivent garantir aux employées et employés détachés les conditions de travail et de salaire.

L'auteur de la motion demande que les salaires minimaux déterminés dans les lois cantonales soient intégrés dans la loi sur les travailleurs détachés. Pour le Conseil fédéral, il s'agit ici de souligner que l'introduction des salaires minimaux dans les cantons vise à réduire la pauvreté, contrairement aux mesures d'accompagnement décrites ci-dessus. Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 juillet 2017, le salaire minimal est conforme avec le principe constitutionnel de la liberté économique et avec le droit fédéral s'il s'agit d'une mesure sociopolitique.

L'inscription de salaires minimaux cantonaux dans la loi sur les travailleurs détachés contredirait également le champ d'application des lois cantonales. Conformément au message du Grand Conseil du canton du Tessin relatif à une nouvelle loi sur les salaires minimaux du 8 novembre 2017, sont concernés par le salaire minimal uniquement les rapports de travail des employées et employés qui exercent habituellement leur travail au Tessin.

Le Conseil fédéral n'a aucune compétence pour élargir le champ d'application des lois cantonales sur le salaire minimal et déclarer ces dernières applicables, pour aller dans le sens de l'auteur de la motion, aux employées et employés détachés en les inscrivant dans une loi fédérale."

Le 25 septembre 2018, le Conseil des Etats a adopté la motion par 33 voix contre 9 et 1 abstention. La majorité de la commission partage l'avis du Conseil fédéral et considère qu'il ne relève pas de la compétence de la Confédération d'étendre le champ d'application des lois cantonales sur le salaire minimal en inscrivant les salaires minimaux cantonaux dans la loi sur les travailleurs détachés. En outre, elle souligne que, dans son arrêt du 21 juillet 2017, le Tribunal fédéral a certes légitimé l'application des dispositions

AB 2019 N 552 / BO 2019 N 552

cantonales sur le salaire minimal comme instrument de lutte contre la pauvreté et de garantie des conditions minimales d'existence, mais qu'il a également précisé que la loi sur les travailleurs détachés et les mesures



d'accompagnement poursuivaient un objectif fondamentalement différent.

Une minorité de la commission propose d'adopter la motion. Elle estime que les salaires minimaux fixés dans les lois cantonales ne sont pas seulement justifiés du point de vue de la politique sociale, mais qu'ils permettent également de lutter efficacement contre la sous-enchère salariale. Par conséquent, il convient de veiller à ce que leur application soit garantie au niveau fédéral en les inscrivant dans la loi sur les travailleurs détachés. La commission vous propose, par 13 voix contre 10 et 1 abstention, de rejeter la motion. Une minorité de Buman propose de l'adopter. Je vous remercie de bien vouloir suivre la majorité de la commission.

**Romano** Marco (C, TI): J'ai bien compris les arguments techniques, mais je n'ai pas compris l'argumentation politique. Est-ce que la majorité de la commission – je crois qu'elle est composée de PLR et d'UDC – ne veut pas protéger les entreprises suisses confrontées à une concurrence en raison d'entreprises étrangères qui, sans la modification de loi demandée, peuvent travailler avec des salaires clairement plus bas?

**Amaudruz** Céline (V, GE), pour la commission: Je ne crois pas que le PLR et l'UDC, comme vous les en accusez, ne veulent pas soutenir les PME de notre pays. Je crois que nous avons été très clairs: nous considérons que ce n'est ni à la Confédération ni au Conseil fédéral de faire cela et de l'inscrire dans la loi.

**Merlini** Giovanni (RL, TI): Chère collègue Amaudruz, n'estimez-vous pas qu'il est important de garantir une concurrence loyale, au minimum, dans le peu de cantons suisses qui ont prévu des salaires minimums?

**Amaudruz** Céline (V, GE), pour la commission: Monsieur Merlini, il ne s'agit pas de savoir ce que je pense. Je viens aussi d'un canton frontalier, mais je suis ici pour donner l'avis de la commission et non pas pour donner mon propre avis.

**Schneeberger** Daniela (RL, BL), für die Kommission: Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat an ihrer Sitzung vom 26. Februar 2019 die von Ständerat Fabio Abate am 7. Juni 2018 eingereichte und vom Ständerat am 25. September 2018 angenommene Motion vorberaten.

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Entwurf zur Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes vom 8. Oktober 1999 vorzulegen. Der neue Gesetzestext soll vorsehen, dass ausländische Arbeitgeber, die ihre Angestellten in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung auch derjenigen minimalen Lohnbedingungen verpflichtet werden können, die in einem kantonalen Gesetz vorgeschrieben sind. Der Motionär fordert also, dass die in kantonalen Gesetzen festgelegten Mindestlöhne im Entsendegesetz aufzunehmen seien.

Die Mehrheit der Kommission teilt die Ansicht des Bundesrates, wonach eine Aufnahme der kantonalen Mindestlöhne im Entsendegesetz dem Geltungsbereich der kantonalen Gesetze widersprechen würde. Gemäss der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Tessin zum neuen Mindestlohnengesetz vom 8. November 2017 unterliegen nur diejenigen Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dem Mindestlohn, die gewöhnlich im Tessin ihrer Arbeit nachgehen. Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die nur gelegentlich im Tessin tätig sind, sind vom Mindestlohnengesetz ausgenommen. Somit fallen die Entsandten grundsätzlich nicht unter den Anwendungsbereich dieses kantonalen Gesetzes. Der Bund hat somit keine Kompetenz, den Geltungsbereich von kantonalen Mindestlohnengesetzen zu erweitern, indem er sie im Sinne des Motionärs in einem Bundesgesetz auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für anwendbar erklärt.

Es gilt auch festzuhalten, dass die Einführung von Mindestlöhnen in den Kantonen im Gegensatz zu den flankierenden Massnahmen den Zweck verfolgt, die Armut zu bekämpfen. Gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 21. Juli 2017 ist der Mindestlohn nur als sozialpolitische Massnahme mit dem verfassungsmässig garantierten Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und mit dem Bundesrecht vereinbar.

Eine Minderheit beantragt, die Motion anzunehmen. Kantonale Mindestlöhne seien keineswegs nur sozialpolitisch begründet und sollten als wirkungsvolle Massnahme gegen das Lohndumping durch eine Anpassung im Entsendegesetz auf Bundesebene geschützt werden.

Die Kommission beantragt mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung die Ablehnung der Motion.

**Pardini** Corrado (S, BE): Geschätzte Kollegin, können Sie sich vorstellen – da ja Herr Abate ein bürgerlicher Politiker ist –, was die Beweggründe waren, warum Herr Abate diese Änderung des Entsendegesetzes vorschlägt?

**Schneeberger** Daniela (RL, BL), für die Kommission: Ja, Herr Kollege Pardini, das kann ich mir vorstellen. Ich habe ja jetzt dargelegt, aus welchen Gründen die Mehrheit der Kommission die Motion ablehnt.



**Regazzi** Fabio (C, TI): Geschätzte Kollegin Schneeberger, hier geht es um das Thema Lohndruck, der im Tessin besonders hoch ist. Das Thema ist "gleich lange Spiesse für alle". Wie erklären Sie sich, dass Ihr Parteikollege Fabio Abate einen solchen Vorstoss eingereicht hat?

**Schneeberger** Daniela (RL, BL), für die Kommission: Ich bin hier Sprecherin der Kommission, nicht Sprecherin der FDP-Liberalen Fraktion. Ich erkläre es mir dadurch, dass das Problem sicher vorhanden ist. Ich habe aber dargestellt, dass die Kantone das regeln können und das Bundesgesetz den Kantonen hier nicht dreinredet.

**de Buman** Dominique (C, FR): La situation de départ est la suivante. La loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (loi sur les travailleurs détachés) ne prévoit pas que les rémunérations minimales prévues dans les conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire puissent s'appliquer également aux employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse.

Je me réfère à l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés. Si l'on recoupe les formulations des alinéas 1 et 2, on constate une lacune évidente en matière de protection des travailleurs détachés. C'est le premier point. Le deuxième point, c'est l'accent qui doit être mis sur le Tessin. Certes, le Tessin, comme quelques cantons, a voté le principe d'un salaire minimal en cas d'absence d'un tel salaire dans une convention collective de travail. Encore faudrait-il que ce salaire minimal puisse s'appliquer également aux travailleurs détachés pour lutter contre le dumping salarial dont souffrent fortement quelques zones frontalières, parmi lesquelles le Tessin précisément.

Vous l'avez remarqué immédiatement, il y a donc une lacune dans la loi. C'est précisément cette lacune que notre collègue conseiller aux Etats Abate, ainsi que toute la délégation tessinoise par ailleurs, veut combler en prévoyant dans la loi fédérale la possibilité d'étendre le champ d'application de la loi cantonale aux travailleurs détachés. En d'autres termes, et c'est peut-être un paradoxe institutionnel, il s'agit de recourir au droit fédéral pour permettre une meilleure protection au niveau cantonal. C'est une manière inhabituelle de recourir au droit supérieur pour mettre en oeuvre concrètement, pragmatiquement le principe du fédéralisme. Il ne s'agit pas d'une absorption d'un droit par l'autre, mais bien d'un complément parce que le droit cantonal ne pourrait pas a contrario prévoir, lui, l'extension du champ d'application du droit fédéral dès l'instant où l'article 1 alinéas 1 et 2, que j'ai cités, ne prévoient pas le comblement de la lacune découverte par Monsieur Abate.

AB 2019 N 553 / BO 2019 N 553

La minorité de la Commission de l'économie et des redevances, que je représente et qui est forte de dix membres, ne fait pas la différence artificielle et académique établie, pour s'opposer à la motion Abate 18.3473, par le Conseil fédéral et par la majorité de la commission entre les mesures à but prétendument social, telles que le salaire minimal – comme s'il s'agissait de ne lutter que contre la pauvreté – et les mesures relatives au marché du travail, telles que celles prévues dans la loi sur les travailleurs détachés. En effet, si l'on se situe un peu dans le terrain, et si on est vraiment parlementaire de milice – comme nous tendons tous vraiment à le rester –, on constate que le débat au Tessin, dans les zones frontalières, tourne autour du marché du travail et de la situation économique, ce qui englobe la préoccupation de nature sociale ou de lutte contre la pauvreté. Il est tout à fait erroné et artificiel de vouloir opposer l'économie au social, quand c'est précisément la cohésion sociale qui permet de garantir le tissu économique, en l'occurrence du Tessin.

Ce qui n'est pas tout à fait soutenable – pour ne pas dire autre chose – dans la position du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, c'est précisément qu'ils reconnaissent le besoin; ils disent qu'il y a un vrai problème, mais ils n'y apportent pas de solution, au lieu de dire: "Voilà ce qu'il faudrait faire." Ce n'est donc pas un hasard si le Conseil des Etats, qui a bien compris le problème, a approuvé massivement la motion, par 33 voix contre 9 et 1 abstention. Pourquoi l'a-t-il fait? Parce qu'il est sensible aux problèmes des cantons et au fédéralisme. Or, ce sont justement des cantons qui ont prévu une législation, mais ils ne peuvent pas s'immiscer dans la législation fédérale.

J'ajouterai un dernier élément de nature politique. Nous sommes tous confrontés au problème du fameux accord-cadre de la Suisse avec l'Europe. Tous, nous sommes conscients que la population ne nous comprend peut-être pas toujours et que l'Europe ne nous comprend pas. Notre rôle est difficile; je me réfère non seulement à celui du Parlement, mais aussi à celui que jouent le Conseil fédéral ainsi que les organisations économiques et syndicales. Mais croyez-vous que, si on ne prend pas une mesure concrète qui protège le marché du travail et les personnes menacées, on améliorera le capital de confiance qui doit régner dans notre pays pour que, un jour, on puisse donner notre aval à un accord remanié entre la Suisse et l'Europe? Si on ne veut pas voir les problèmes concrets des gens, cette méfiance ne fera qu'augmenter. Il n'y aura peut-être pas



d'accord-cadre ni de voie bilatérale rénovée et, à un moment donné, cela engendrera une récession et des pertes économiques pour notre pays.

C'est pour ces raisons que la minorité de la commission, forte de dix membres, vous demande de voter en faveur de la motion Abate 18.3473 adoptée par le Conseil des Etats.

**Rime** Jean-François (V, FR): Mon cher collègue de Buman, j'ai bien suivi votre argumentation et je peux la comprendre. Mais ne pensez-vous pas que cette motion, si l'on veut vraiment qu'elle soit appliquée, imposera de mettre en place une organisation policière énorme pour contrôler ce qui se passe effectivement? Si l'on prend l'exemple des travaux de génie civil, qui durent des mois, c'est facile à contrôler. Mais lorsque les gens viennent trois jours pour poser une moquette, faire de la peinture ou remplacer une tapisserie, c'est pratiquement impossible à mettre en pratique.

**de Buman** Dominique (C, FR): Alors je vous donnerai deux réponses et je vous remercie de me poser cette question, qui permet de renforcer l'argumentation appelant à soutenir la proposition de la minorité.

D'une part, ce sont les organisations économiques, notamment en Suisse romande, qui veulent ces mesures d'accompagnement et qui nous supplient de les faire respecter. J'ai entendu les plâtriers-peintres de mon canton me dire: "Appuyez ces mesures de la loi sur les travailleurs détachés parce qu'on est en train de crever du travail au noir et de tout le dumping salarial." Ce sont les employeurs qui m'ont demandé de défendre cette position.

La deuxième réponse que j'aimerais vous donner, et qui sera encore plus courte, c'est que plus le modèle sera simple, plus le modèle sera unifié et moins il y aura de bureaucratie. Donc je vous demande vraiment de soutenir la minorité.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Tout d'abord, le Conseil fédéral partage l'idée de la motion selon laquelle le respect des conditions de travail et de salaire suisses revêt une signification importante, également dans le contexte de l'accord avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes. Les mesures d'accompagnement comprennent des instruments efficaces pour protéger les employés suisses et étrangers contre la sous-enchère salariale et les infractions aux conditions de travail.

Ainsi, les employeurs doivent garantir aux employés détachés les conditions de travail et de salaire suisses. Par contre, il s'agit de souligner que l'introduction de salaires minimaux dans les cantons vise un autre but que les mesures d'accompagnement. Les salaires minimaux cantonaux visent à réduire la pauvreté: selon l'arrêté du Tribunal fédéral de 2017 cité tout à l'heure, un salaire minimum pour des motifs de politique sociale est admissible. De ce fait, le salaire doit se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant de l'assistance sociale. Conséquence: il n'est pas dans l'intérêt des mesures d'accompagnement d'imposer aux travailleurs détachés un salaire minimum issu d'une politique sociale.

L'application du salaire minimum cantonal par le biais de la loi sur les travailleurs détachés empiéterait en outre sur le champ d'application des lois cantonales. Les trois cantons dotés d'un salaire minimal cantonal – Neuchâtel, le Jura et le Tessin – ont limité le salaire minimum à des rapports de travail pour les employés qui exercent habituellement leur travail sur le territoire du canton. De ce fait, les travailleurs détachés avec un séjour de courte durée en Suisse sont exclus du champ d'application de ces lois. La Confédération n'a pas les compétences pour élargir le champ d'application des lois cantonales sur le salaire minimum.

Lors des dernières discussions menées au sein du Conseil des Etats, l'extension du champ d'application de la loi cantonale a été proposé comme réponse à la lutte contre la concurrence déloyale entre les entreprises suisses et étrangères. En réponse à cet argument, il faut soulever les points suivants.

Premièrement, le salaire minimum cantonal, pour des motifs de politique sociale, doit se situer, par définition, à un niveau bas, à savoir près du revenu minimal défini pour l'assistance sociale – je l'ai dit tout à l'heure, cela découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans ce contexte, il faut relever que la majorité des prestataires de services de courte durée sont actifs dans des branches dotées de salaires minimaux, mais qui sont, de manière générale, plus élevés que les salaires minimaux cantonaux. Les entreprises étrangères et suisses doivent donc les respecter. Il n'existe pas de concurrence déloyale dans ces secteurs. Le salaire minimum cantonal vaudrait donc uniquement dans les branches sans convention collective de travail étendue, qui ne sont que peu concernées par les prestataires de services de courte durée. Concernant ces branches sans convention collective de travail étendue, les entreprises étrangères détachant du personnel en Suisse doivent, aujourd'hui, tenir compte du salaire dit usuel. Par l'extension de l'application d'un salaire minimum cantonal bas, le risque existe que ces entreprises étrangères se réfèrent dorénavant à ce salaire minimum cantonal bas, issu de l'assistance sociale, au détriment du salaire usuel d'une branche.

En résumé, il y a trois raisons principales de s'opposer à la motion Abate 18.3473: premièrement, il convient



de privilégier l'objectif des mesures d'accompagnement et le respect des salaires usuels d'un lieu et d'une branche, et non pas l'application d'un salaire minimum social commun qui, lui, se situe relativement bas; deuxièmement, la Confédération n'a pas la compétence d'intervenir pour faire appliquer des lois cantonales; et, troisièmement, les employeurs indigènes qui versent à leurs employés un salaire conforme aux pratiques locales et des branches seraient soumis à une concurrence

AB 2019 N 554 / BO 2019 N 554

déloyale vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, qui ne devraient respecter que le salaire minimum social. Ce sont ces arguments que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, dans sa majorité, soutient. C'est aussi le cas du Conseil fédéral.

C'est pour ces raisons que nous vous proposons de rejeter la motion.

**La présidente** (Carobbio Guscetti Marina, présidente): I relatori rinunciano a prendere la parola.

La commissione propone di respingere la mozione. Una minoranza de Buman propone di accogliere la mozione.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.3473/18568)

Für Annahme der Motion ... 97 Stimmen

Dagegen ... 87 Stimmen

(2 Enthaltungen)