

**Réponse au postulat de Mme Rebecca Ruiz : « Pour des conditions de travail décentes sur les chantiers de la Ville. Vers un plan d'action communal de lutte contre la sous-enchère salariale en lien avec la sous-traitance »**

**Réponse à la résolution du Conseil communal faisant suite à l'interpellation urgente de M. Jean-Michel Dolivo et consorts : « Travailleurs employés au noir sur le site du chantier des Halles du Palais de Beaulieu, quel contrôle exercé sur l'adjudication des travaux ? »**

*Rapport-préavis N° 2015/35*

Lausanne, le 7 mai 2015

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du rapport-préavis**

Le 16 février 2010, la conseillère communale Rebecca Ruiz a déposé un postulat intitulé « Pour des conditions décentes sur les chantiers de la Ville. Vers un plan d'action communal de lutte contre la sous-enchère salariale en lien avec la sous-traitance ».

La postulante demandait à la Municipalité de :

- dresser un état des lieux sur la situation qui prévaut à Lausanne en matière de violations des conditions de travail et de salaire en lien avec le phénomène de la sous-traitance et une évaluation des moyens dont dispose aujourd'hui l'autorité publique pour effectivement contrôler les conditions de travail dans les entreprises sous-traitantes et faire respecter les conventions collectives ainsi que les dispositions légales de la loi sur le travail (LTr) et la loi sur le travail au noir (LTN) notamment ;
- définir un plan d'action visant à lutter contre la sous-enchère salariale en lien avec la sous-traitance. Dans ce cadre, il conviendra notamment d'envisager :
  - un renforcement des contrôles des sous-traitants, d'une part lors des procédures d'attribution de marchés publics par la Ville, et d'autre part, par les entreprises adjudicataires ;
  - l'introduction du principe de la solidarité du soumissionnaire avec ses sous-traitants par voie contractuelle dans le cadre des appels d'offres de la Ville, y compris hors du cadre de la loi sur les marchés publics.

La commission chargée de son examen s'étant prononcée pour la prise en considération de cette proposition, votre Conseil, lors de la séance du 29 mars 2011<sup>1</sup>, a renvoyé ce postulat, à la Municipalité pour étude et rapport.

Suite à la communication du 27 septembre 2011<sup>2</sup> de la Municipalité à votre Conseil, le présent rapport-préavis répond également à la résolution proposée le 9 novembre 2010 par Mme Rebecca Ruiz suite à l'interpellation urgente de M. Jean-Michel Dolivo et consorts « Travailleurs employés au noir sur le site du chantier des Halles du palais de Beaulieu, quel contrôle exercé sur l'adjudication des travaux ».

Le 9 novembre 2010, suite aux débats sur cette interpellation urgente, votre Conseil a adopté le projet de résolution de Mme Rebecca Ruiz, disant :

*« Le Conseil communal souhaite que la Municipalité, à travers ses représentants au sein du Conseil de Fondation de Beaulieu, intervienne pour que les montants dus aux travailleurs concernés et aux assurances sociales par lesdites entreprises sous-traitantes soient payés, en veillant à ce que ce type d'infractions ne se produise plus dans le cadre de ce chantier. »*

*Le Conseil communal souhaite que la Municipalité introduise, de manière générale, le principe de la responsabilité solidaire concernant le paiement des salaires des employés et des cotisations sociales obligatoires par voie contractuelle dans le cadre des appels d'offres du sous-traitant envers le sous-traitant. »*

Une communication avait été envoyée à votre Conseil le 20 septembre 2011 précisant que la Municipalité répondrait à dite résolution dans le cadre du rapport-préavis destiné à la réponse au postulat de Mme Rebecca Ruiz.

### **3. Préambule**

Depuis la publication du postulat de Mme Rebecca Ruiz faisant l'objet du présent rapport-préavis, de nombreuses évolutions ont été observées dans les domaines concernés par son texte. Pour commencer, la responsabilité solidaire est entrée en force au niveau fédéral tandis que le règlement vaudois d'application de la loi sur les marchés publics se dotait de nouvelles dispositions plus contraignantes à l'égard des modalités de la sous-traitance et du travail au noir. Parallèlement à cette importante production législative, la Ville de Lausanne testait le contrôle des ouvriers sur deux de ses propres chantiers au moyen de badges de reconnaissance. Forte de la même volonté de lutter contre la sous-traitance abusive, la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE) est en train de développer un projet de système généralisé de badges.

Les différents éléments cités plus haut seront développés plus précisément dans les chapitres qui suivent. Le présent rapport-préavis permet en effet de dresser un bilan des progrès qui ont pu être constatés dans le domaine de la lutte contre le travail au noir depuis le dépôt du postulat et de la résolution dont il est question.

### **4. Introduction de la responsabilité solidaire**

La responsabilité solidaire renforcée est entrée en vigueur par voie d'ordonnance fédérale le 15 juillet 2013. Le renforcement de la responsabilité solidaire dans la loi fédérale sur les travailleurs détachés concerne les entreprises suisses et étrangères actives dans le secteur de la construction (gros œuvre et second œuvre). Désormais, il est possible d'engager la responsabilité civile de l'entrepreneur contractant lorsque l'un de ses sous-traitants ne respecte pas les conditions minimales de salaires et de travail en

---

<sup>1</sup> BCC 2011 n° 14/II, pp. 551-558.

<sup>2</sup> BCC 2011 n° 4, pp. 279-280.

vigueur en Suisse. L'entrepreneur contractant peut s'exonérer de sa responsabilité s'il a exigé de chacun de ses sous-traitants leur engagement quant au respect des conditions minimales de salaire et de travail.

## 5. Obligations légales et pratique lausannoise dans le cadre des marchés publics

Le canton de Vaud lutte contre le travail au noir en vertu d'une base légale cantonale depuis 1999. Lors de l'entrée en vigueur de la législation fédérale, le droit cantonal a été revu et adapté. Les contrôles sur les chantiers sont effectués par un organe quadripartite composé de représentants de l'Etat de Vaud, des partenaires sociaux (syndicats et patronat) et de la SUVA. Les contrôles sont effectués par des inspecteurs du Service cantonal de l'emploi. Il s'agit des mêmes inspecteurs qui sont chargés des contrôles dans le domaine des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Le canton de Vaud a consacré en 2013 6.3 équivalents plein temps (ept) à la lutte contre le travail au noir.

L'inspection du travail Lausanne (ITL), qui dépend du Service du travail, est en charge de l'application de la loi sur le travail et de l'ordonnance sur la prévention des accidents avec la SUVA. Lorsqu'elle effectue des contrôles dans le secteur de la construction, et bien qu'elle ne soit pas en charge des mesures de surveillance prévues par les dispositions légales dans les domaines du séjour et de l'établissement des étrangers, des travailleurs détachés ou du chômage, l'ITL ne manque pas de signaler au Service cantonal de l'emploi, tous les cas problématiques qu'elle constate ou dont elle a connaissance.

Dans le cadre des marchés publics, la pratique lausannoise consistant à demander que toute forme de sous-traitance soit annoncée dès le retour de la soumission a été confirmée par les récentes modifications du règlement d'application de la loi sur les marchés publics (RLMP-VD). Depuis le 1<sup>er</sup> février 2014, il est impératif que les adjudicateurs mentionnent, dans les documents d'appel d'offres, l'obligation du soumissionnaire d'annoncer qui seront les éventuels sous-traitants et quel sera leur rôle dans l'exécution du marché. Conformément au nouvel art. 6 al. 6 RLMP-VD, cette obligation est assortie de sanctions sous forme de peines conventionnelles dont la mention doit être présente dans le contrat.

### 5.1 Pratique lausannoise

Pour concourir en vue de se faire adjudger un marché, les soumissionnaires doivent d'abord respecter les conditions de participation. L'intégrité sociale et fiscale ainsi que le respect des usages professionnels et des conditions de base relatives à la protection des travailleurs font notamment partie de ces exigences. Les entreprises qui ne respectent pas ces conditions sont d'emblée exclues du marché et leur offre ne peut pas être retenue.

Le rôle du pouvoir adjudicateur consiste à exiger des soumissionnaires et de leurs sous-traitants qu'ils respectent les dispositions relatives à la protection des travailleurs. Ces contrôles sont systématiquement pratiqués par l'administration lausannoise, en collaboration avec le syndicat Unia et la FVE.

En 2012 déjà, la Municipalité avait mis sur pied un système de contrôle accru de la sous-traitance dans le but d'éviter le travail au noir sur ses chantiers. A cet effet et en plus des mesures légales décrites plus haut, la Municipalité se préoccupe, depuis 2012, que lors du paiement d'acomptes et de la facture finale, l'entrepreneur adjudicataire fournisse, d'une part, la liste des sous-traitants intervenus sur ses chantiers et, d'autre part, l'attestation signée par ses sous-traitants qui prouve que ces derniers ont bien été payés.

Elle a également introduit dès le début de cette législature, pour des opérations de construction de logements conduites par des investisseurs privés sur une parcelle communale en droit de superficie, l'obligation de signer une charte de collaboration. Cette charte est cosignée par la Direction du logement et de la sécurité publique (superficiant), le maître d'ouvrage (superficiaire) et l'ensemble des entreprises adjudicatrices engagées sur le chantier. Elle vise à une collaboration avec les partenaires sociaux, interdit toute sous-traitance sans l'accord du maître d'ouvrage et introduit l'information obligatoire des

partenaires sociaux et de la Ville de Lausanne. Elle institue également une responsabilité solidaire des entreprises adjudicataires vis-à-vis de leurs sous-traitants en matière de respect de la législation sur le travail et des dispositions conventionnelles. Enfin, par la signature de cette charte, les entreprises s'engagent à mettre en œuvre des dispositions efficaces et régulières de contrôle des ouvriers intervenant sur le chantier. Sans empêcher tout abus, cette charte permet un règlement très rapide des cas litigieux ou susceptibles de le devenir<sup>3</sup>.

## **6. Système de contrôle par badge**

La Municipalité a souhaité une analyse sur la faisabilité des contrôles des chantiers par badge. Ce type de contrôle est assez courant, notamment sur les gros chantiers, qu'ils soient publics ou privés.

Les contrôles d'identité permettent de prévenir non seulement les abus liés au travail au noir mais aussi les problèmes de sécurité des travailleurs et les vols. Cependant, cette mesure présente un coût non négligeable et ne s'adapte pas à tous les types de chantiers.

Pour lutter contre la sous-traitance abusive, la FVE a lancé un projet concret auprès de ses membres, dans le but de contrôler par badge les chantiers.

### *6.1 Contrôles par badges à la Ville de Lausanne*

En 2010, dans le cadre de la construction des Halles sud de Beaulieu, un contrôle par système de badge a été mis en place par l'entreprise générale mandatée par la Fondation de Beaulieu après la découverte du cas de deux personnes (ferrailleur et coffreur) en situation irrégulière.

Ces contrôles ont été menés sur une durée de trois mois, de décembre 2010 à février 2011.

Pendant cette période 220 badges avaient été édités et l'opération de contrôle avait engendré un coût total de CHF 14'000.-.

Durant cette période, aucun travailleur en situation irrégulière n'a été identifié.

Cette expérience a toutefois démontré qu'un tel contrôle n'est pas infaillible ; en effet, il a été constaté que certains travailleurs arrivent facilement à échapper aux inspections, en fuyant vers une autre sortie.

Ce type de contrôle avait aussi été exercé, de 2012 à 2013, sur le chantier de l'Opéra de Lausanne. Ce contrôle en phase de second œuvre avait été satisfaisant et aucun travailleur en situation irrégulière n'avait été recensé.

Ces deux expériences démontrent que le contrôle des ouvriers au moyen de badges est un système techniquement intéressant mais très contraignant. Il peut s'opérer au moyen de contrôles surprises, à l'instar de la pratique des inspecteurs cantonaux du travail, ou alors consister en un contrôle systématique de chaque entrée et sortie. Cette méthode, qui présente également l'avantage de prévenir les vols, est la plus fiable. Elle nécessite cependant l'installation de portiques de sécurité, coûteux et imposants, qui ne s'adaptent pas à tous les types de chantiers.

La Municipalité a envisagé l'éventualité d'appliquer un système de contrôle des ouvriers à tous les grands chantiers pilotés par la Ville, c'est pourquoi une offre avait été demandée à une société de sécurité dans le but d'assurer le contrôle du chantier de la salle de gymnastique de Béthusy. Les coûts relatifs au contrôle par badge avaient été estimés à CHF 275'000.-. La Municipalité y avait renoncé en 2012, jugeant qu'ils alourdisaient outre mesure les coûts de construction.

---

<sup>3</sup> Chapitre tiré de *Réponse à la résolution du Conseil communal du 6 mai 2009 suite à l'interpellation urgente de Mme Ruiz et crts « Arriérés de salaires sur le chantier du M2 : comment la Ville compte-t-elle intervenir ? »*, point II.

Avec le recul, force est de constater que la mise en place d'un système de contrôle par badge est une démarche prometteuse à condition que les coûts et les exigences soient répartis entre toutes les parties concernées. Si la Municipalité devait assumer seule un tel projet, son intégration serait difficile tandis que les frais seraient trop élevés pour être assumés par la collectivité publique uniquement. La multiplication de ce type de systèmes serait par ailleurs moins rentable qu'une organisation centralisée, telle que le propose la FVE.

## 6.2 *Projet Cerbère de la Fédération vaudoise des entrepreneurs*

Suite à l'adoption de la responsabilité solidaire par le Parlement fédéral en décembre 2012, la FVE a mis sur pied un groupe de travail dont la mission est de proposer des solutions pour lutter encore plus efficacement contre le travail illicite.

Leur projet, baptisé Cerbère, propose un système de badge dont le concept a été largement inspiré par celui qui est d'ores et déjà en vigueur dans le canton de Genève. Le projet Cerbère a d'ailleurs pour ambition de proposer une collaboration intercantonale de manière à centraliser les infrastructures. La FVE a pris le parti d'avoir recours aux nouvelles technologies telles que le smartphone et les codes QR<sup>4</sup>. Les défis qu'il leur reste à relever sont l'élaboration d'une base de données centrale des associations émettrices de badges, la standardisation du Code QR pour avoir au minimum l'information de l'émetteur du badge ainsi que le développement d'un service Internet commun à toutes les associations professionnelles afin de pouvoir accéder à toutes les données nécessaires.

La FVE est bien avancée dans ce projet mais doit encore faire face à des écueils juridiques. Premièrement, en l'absence d'une base légale ou de modification d'une convention collective étendue, il est impossible de rendre obligatoire l'utilisation du badge. La seconde difficulté concerne le traitement des données personnelles des travailleurs. Ces deux éléments rendent indispensable une modification de la loi sur le travail au noir, démarche d'ores et déjà envisagée par la FVE.

La Municipalité reste en contact avec la FVE afin de se tenir au courant du développement du projet. Elle soutient leur démarche et souhaite y être intégrée dès que l'avancée du processus le rendra possible.

## 7. **Conséquences sur le budget**

Les conséquences concrètes sur le fonctionnement de l'administration communale sont liées au besoin de sensibilisation des services adjudicateurs à la problématique du travail au noir et de la sous-traitance abusive. La complexification administrative conséquente aux diverses modifications réglementaires risque de peser sur le travail des techniciens, rendant nécessaire l'engagement de ressources administratives supplémentaires. Les conséquences financières sont difficiles à chiffrer.

## 8. **Conclusions**

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre acte du présent rapport-préavis pour la réponse à la résolution du Conseil communal du 9 novembre 2010 suite à la réponse de la Municipalité à l'interpellation urgente de M. Jean-Michel Dolivo et consorts du 9 novembre 2010, et de bien vouloir prendre la résolution suivante :

---

<sup>4</sup> *QR* (abréviation de *Quick Response*) signifie que le contenu du code peut être décodé rapidement après avoir été lu par un lecteur de code-barres, un téléphone mobile, un smartphone, ou encore une webcam.

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le rapport-préavis N° 2015/35 de la Municipalité, du 7 mai 2015 ;  
ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner ce rapport-préavis ;  
considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

- d'approuver la réponse de la Municipalité au postulat de Mme Rebecca Ruiz « Pour des conditions de travail décentes sur les chantiers de la Ville. Vers un plan d'action communal de lutte contre la sous-enchère salariale en lien avec la sous-traitance ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
Sylvain Jaquenoud