



RAPPORT

Mise en œuvre de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir

1^{er} janvier au 31 décembre 2008

Table des matières

Table des abréviations	4
Résumé.....	5
1 Point de départ.....	6
2 Historique de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir	7
2.1 Choix des mesures : sensibilisation – incitation – répression.....	7
3 Mise en oeuvre de la loi et de l’ordonnance	8
3.1 Accords entre le SECO et les cantons	8
3.1.1 Formation initiale et continue des inspecteurs	8
3.2 Coût de l’activité d’exécution cantonale	9
3.2.1 Financement de l’activité cantonale de contrôle par la Confédération	9
3.2.2 Transfert d’une partie des frais à la charge de la Confédération à certaines institutions	10
3.3 Rapport des organes cantonaux d’exécution	10
3.4 Organisation de l’exécution cantonale	10
3.4.1 Demi-cantons d’Appenzell Rhodes intérieures et d’Appenzell Rhodes extérieures	10
3.4.2 Canton d’Argovie.....	11
3.4.3 Canton de Berne	11
3.4.4 Canton de Bâle-Campagne	11
3.4.5 Canton de Bâle-Ville.....	11
3.4.6 Canton de Fribourg	11
3.4.7 Canton de Genève	12
3.4.8 Canton de Glaris	12
3.4.9 Canton des Grisons.....	12
3.4.10 Canton du Jura.....	12
3.4.11 Canton de Lucerne.....	12
3.4.12 Canton de Neuchâtel.....	13
3.4.13 Cantons de Nidwald, d’Obwald, d’Uri et de Schwyz	13
3.4.14 Canton de Schaffhouse	13
3.4.15 Canton de St-Gall.....	13
3.4.16 Canton de Soleure	14
3.4.17 Canton de Thurgovie.....	14
3.4.18 Canton du Tessin	14
3.4.19 Canton du Valais.....	14
3.4.20 Canton de Vaud	14
3.4.21 Canton de Zoug	15
3.4.22 Canton de Zurich.....	15

4	Résultats de l'activité cantonale d'exécution	16
4.1	Etendue des contrôles	16
4.2	Etendue des infractions suspectées.....	18
4.3	Sanctions et mesures administratives exécutoires	20
4.4	Emoluments et amendes perçus.....	21
4.5	Digression: Nouvelles déclarations pour la procédure de décompte simplifiée	22
5	Evaluation des résultats et perspectives	23
6	Base de la collecte de données	24
7	Annexes.....	25
7.1	Recommandations du SECO et de l'AOST concernant la mise en oeuvre de la LTN.	25
7.2	Explications du contenu de la loi et de l'ordonnance	29
7.2.1	Contenu de la loi et de l'ordonnance	29
7.2.2	Eléments principaux de la loi et de l'ordonnance.....	29
a.	Allègements administratifs.....	30
b.	Compétences renforcées en matière de contrôle	30
c.	Collaboration entre les autorités	31
d.	Mise en réseau des données administratives	32
e.	Renforcement des sanctions	33
7.2.3	DIGRESSION: Campagne nationale d'information et de sensibilisation	34

Table des illustrations

Illustration 4.2.a: Répartition des infractions suspectées (ou soupçons d'infractions)	20
Illustration 4.3.a: Part des différents domaines juridiques dans les sanctions et mesures administratives exécutoires	21

Table des tableaux

Tableau 4.1.a: Contrôles effectués par canton	17
Tableau 4.1.b: Contrôles effectués par branche.....	18
Tableau 4.2.a: Part des contrôles lors desquels au moins une infraction est suspectée, par canton	19
Tableau 4.3.a: Nombre de décisions et arrêts signalés par les autorités compétentes dans les différents domaines.....	20

Table des abréviations

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
AI	Assurance invalidité
AOST	Association des offices suisses du travail
APG	Assurance perte de gain
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CCT	Convention collective de travail
CN	Conseil national
CT	Commission tripartite
FlaM	Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
LAA	Loi sur l'assurance-accidents; RS 832.20
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants ; RS 831.10
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct; RS 642.11
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1
LTN	Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir ; RS 822.41
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident

Résumé

Le présent rapport renseigne sur la première année de l'activité d'exécution par les cantons dans le domaine de la lutte contre le travail au noir, c'est-à-dire sur la mise en œuvre de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir. Il donne en outre une vue d'ensemble de l'organisation de l'exécution dans les différents cantons et fournit des informations sur l'historique de la loi ainsi que sur le contenu de la loi et de l'ordonnance afférente.

Les résultats du présent rapport montrent que l'exécution dans les cantons a bien démarré. Tous les cantons ont désigné une autorité de contrôle et environ 60 inspecteurs sur l'ensemble de la Suisse ont été chargés de tâches de contrôle. Les contrôles des employeurs et des travailleurs ont porté sur le respect de la législation sur les assurances sociales, les étrangers, l'impôt à la source et la taxe sur la valeur ajoutée.

Un grand nombre de personnes (35 141) a été contrôlé en 2008. Les contrôles se répartissent sur toutes les branches et toutes les régions de Suisse. Les cantons ont annoncé un taux élevé d'infractions suspectées (au moins une infraction a été suspectée chez 46% des personnes contrôlées au total). Il convient de préciser qu'il s'agit d'infractions que les organes de contrôles ont suspectées lors de leurs contrôles. Comme les organes de contrôle en matière de travail au noir n'ont pas de compétence en matière de sanctions, ils transmettent les faits découverts à l'autorité compétente (autorité dans le domaine des assurances sociales, des étrangers ou fisc) pour une investigation conclusive et pour la prononciation éventuelle de sanctions. Une autre cause des taux élevés d'infractions suspectées est que de nombreux cantons effectuent des contrôles suite à des dénonciations émanant du public ou d'autres autorités et n'effectuent pas de contrôles préventifs.

D'après les indications des cantons, qui reposent sur les informations fournies par les autorités compétentes dans les domaines du droit des étrangers, des assurances sociales, de l'impôt à la source et de la taxe sur la valeur ajoutée, de nombreuses sanctions exécutoires ont été prononcées, la plus grande partie dans le domaine du droit des étrangers. Les résultats du rapport en ce qui concerne le nombre de sanctions entrées en force est néanmoins à considérer avec prudence, en tenant compte du fait qu'ils ne prétendent pas à l'exhaustivité, puisque la collaboration entre les organes de contrôle cantonaux et les autres autorités concernées est encore dans sa phase de mise en place.

Le présent rapport ne peut encore fournir d'informations sur les nouvelles sanctions introduites par la LTN (exclusion des procédures publiques d'adjudication de mandats ou réduction des aides financières). Cela tient au fait que de telles sanctions ne sont prononcées qu'en cas d'infractions graves ou répétées dans le domaine du droit des étrangers et des assurances sociales et qu'il faut souvent compter avec une longue durée de procédure.

Le constat de l'utilisation intensive du nouvel instrument qu'est la procédure de décompte simplifiée, qui apporte à l'employeur un allègement administratif dans le domaine des assurances sociales et des impôts, est réjouissant.

Sur la base des résultats présents, la première année d'exécution de la LTN peut être considérée comme un succès. Le présent rapport ne permet toutefois pas de tirer de conclusion sur l'ampleur du travail au noir en Suisse.

1 Point de départ

Le travail au noir est un acte punissable dont il ne faut pas sous-estimer l'importance. Il a de graves conséquences (en particulier perte de revenu pour le secteur public, mise en péril de la protection des travailleurs, distorsion de la concurrence et de la péréquation financière). Par ailleurs, le non-respect des lois nuit à la crédibilité de l'Etat. Les instruments qui existaient déjà pour lutter contre le travail au noir se sont vu compléter par l'entrée en vigueur de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) dans les domaines qui relevaient de la compétence de la Confédération. Un soutien est ainsi apporté aux mesures nécessaires surtout au niveau cantonal.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est l'autorité de surveillance fédérale compétente pour l'exécution de la LTN. Le rapport annuel que les organes d'exécution cantonaux remettent au SECO lui fournit des éléments fondamentaux pour l'exercice de sa fonction de surveillance. Le présent rapport informe de l'état de l'activité de contrôle assurée par les cantons et représente une synthèse des rapports sur l'exécution remis au SECO. La période sous rapport s'étale sur une année civile, en l'occurrence du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008.

2 Historique de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir

A la fin des années nonante, de nombreux parlementaires mirent la problématique du travail au noir sur le devant de la scène au niveau fédéral comme au niveau cantonal. Le Conseil fédéral donna alors au SECO le mandat de mettre au point, en collaboration avec les partenaires sociaux, un train de mesures de lutte contre le travail au noir.

Pour remplir le mandat du Conseil fédéral, un groupe de travail fut constitué, sous la présidence du SECO, pour faire apparaître les points faibles de la lutte contre le travail au noir.

Le groupe de travail examina ensuite les mesures qui pouvaient être prises au niveau fédéral et qui pouvaient venir compléter les activités nécessaires au niveau cantonal.

Ces mesures furent rassemblées dans un projet de loi, que le Conseil fédéral présenta au Parlement avec son message le 16 janvier 2002. A l'issue de trois ans de délibérations dans les conseils, la loi fut finalement adoptée le 17 juin 2005 et l'ordonnance fut élaborée immédiatement après. L'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance fut fixée au 1^{er} janvier 2008, de manière à laisser suffisamment de temps aux cantons pour effectuer des travaux préparatoires, qui étaient en partie de grande ampleur.

2.1 Choix des mesures : sensibilisation – incitation – répression

Les mesures prévues pour la lutte contre le travail au noir comportent trois volets : sensibilisation, création d'incitations et répression. La Confédération a mis au premier plan la répression, accompagnée des mesures d'information nécessaires, et un nombre limité de mécanismes d'incitation. Les raisons suivantes en particulier ont été décisives pour l'établissement de ce choix.

La création d'incitations au travail légal se heurte en général rapidement à ses limites et l'application se révèle difficile. Il n'est pas question de diminuer drastiquement les impôts et les cotisations sociales – même si les pouvoirs publics veillent à maintenir la charge de l'impôt à un niveau raisonnable – car les moyens nécessaires pour l'exécution des tâches étatiques dépassent régulièrement les rentrées fiscales. Les procédures administratives pouvaient, de l'avis du Conseil fédéral, en revanche être encore simplifiées, de manière limitée. Le projet de la Confédération pour lutter contre le travail au noir prévoyait par conséquent une mesure en ce sens.

Le Conseil fédéral était d'avis qu'à côté de la création d'incitations, de nombreuses lacunes existaient au niveau de la répression, dues en particulier au manque de ressources financières et en personnel, à la multiplicité des organes compétents, à l'insuffisance de la coordination et au manque d'échange d'informations. Les contrôles effectués n'étaient pas suffisants et les sanctions prononcées étaient souvent sans commune mesure avec la gravité des faits. Le projet de la Confédération pour lutter contre le travail au noir devait donc compléter les réglementations existantes en matière de sanctions et soutenir la nécessaire intervention répressive des cantons.

Il a été établi que les mesures de sensibilisation ne sont efficaces que si elles sont introduites dans le bon contexte. L'introduction des mesures de sensibilisation devait donc coïncider avec celle des nouvelles mesures en matière de lutte contre le travail au noir et avoir le soutien des décideurs politiques et économiques. S'agissant du choix des mesures à prendre, le Conseil fédéral annonça déjà la réalisation d'une campagne d'information dans son message concernant la loi fédérale contre le travail au noir.

Les explications concernant le contenu de la loi et de l'ordonnance figurent à l'annexe 7.2.

3 Mise en œuvre de la loi et de l'ordonnance

La loi et l'ordonnance sont mises en œuvre comme cela est expliqué ci-dessous.

3.1 Accords entre le SECO et les cantons

Le SECO a décidé à l'automne 2007, de manière analogue à ce qui a été fait pour la loi sur les travailleurs détachés et l'ordonnance afférente¹, la conclusion d'accords de prestations entre les cantons et le Département fédéral de l'économie pour l'exécution de la LTN. La conclusion de ces accords devait se faire sur une base volontaire car ni la LTN ni l'OTN ne contiennent de base légale pour la conclusion de tels accords.

Un premier projet d'accord a ensuite été présenté aux représentants des cantons et a fait l'objet d'une discussion avec le comité de l'AOST. Les cantons avaient le choix de conclure une convention portant soit sur le nombre de contrôles à effectuer, soit sur le nombre de postes d'inspecteurs (exprimés en pour cent) à créer pour l'activité d'inspection à des fins de lutte contre le travail au noir. La grande majorité des cantons a choisi cette seconde variante. Il ressort des accords conclus **qu'environ 60 inspecteurs à plein temps** sont en activité dans les cantons **en 2008**.

Les accords conclus avec les cantons contiennent des règles sur la réalisation des contrôles (employeurs à contrôler, contenu d'un contrôle), les modalités de financement de l'activité de contrôle, les modalités de paiement de l'indemnisation, la formation initiale et continue des inspecteurs assurée par le SECO ainsi que la remise d'un rapport sur l'exécution au SECO par les cantons. Les cantons définissent eux-mêmes les priorités des contrôles (branches).

Les accords ont été conclus dans un premier temps pour une durée d'un an. La première année de l'activité d'exécution a été définie comme phase pilote. Cette dernière sert à laisser aux cantons le temps nécessaire pour assurer la coordination des différentes tâches entre les nombreuses autorités et organisations impliquées et à institutionnaliser cette coordination.

3.1.1 Formation initiale et continue des inspecteurs

L'OTN oblige les cantons à veiller à ce que les personnes chargées des contrôles disposent des connaissances et des compétences nécessaires en matière de contrôle du marché du travail.² Le SECO a convenu avec les cantons de les aider dans cette tâche.

Des journées de formation³ ont été organisées au plan national dans ce but en avril 2008. Elles s'adressaient d'une part aux inspecteurs cantonaux actifs dans le domaine de la lutte contre le travail au noir et d'autre part aux inspecteurs chargés des tâches de contrôle en vertu de la loi sur les travailleurs détachés. Cette façon de procéder, à savoir organiser des journées de formation destinées à la fois aux inspecteurs issus des deux domaines d'exécution, a été choisie parce que, du point de vue du SECO, une coordination de ces deux activités est souhaitable. En outre, l'OTN prévoit, à l'art. 2, al. 3, que les activités des deux domaines d'exécution doivent être coordonnées. Les cantons ont rempli cette exigence en intégrant dans la majorité des cas les deux services de contrôle à la même unité administrative et en employant souvent les mêmes inspecteurs aux deux activités. (cf. ch. 3.4, Organisation de l'exécution cantonale).

¹ Loi fédérale du 8 octobre 199 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (loi sur les travailleurs détachés; Ldét), RS 823.20; Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét), RS 823.201. Cf. art. 7a, al. 3, Ldét et art. 16b Odét.

² Cf. art. 2, al. 2, OTN.

³ La documentation de la formation qui a eu lieu en avril 2008 est disponible sous: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/00450/index.html?lang=fr>.

Le SECO continuera à apporter, à côté de l'activité cantonale de formation, sa contribution à la formation initiale et continue des inspecteurs qui sont engagés dans la lutte contre le travail au noir, pour assurer une exécution de la LTN largement harmonisée.

3.2 Coût de l'activité d'exécution cantonale

La loi et l'ordonnance règlent en détail le financement de l'activité de contrôle. Elles prévoient deux flux de financement : d'une part la prise en charge d'une partie des frais de contrôle des cantons par le SECO et d'autre part la possibilité du SECO de mettre une part de ses coûts à la charge de certaines autorités qui encaissent des recettes supplémentaires en raison de l'activité de contrôle.

3.2.1 Financement de l'activité cantonale de contrôle par la Confédération

La loi prévoit certes que les frais de contrôle peuvent être mis à la charge des personnes contrôlées lorsqu'une infraction à la LTN est constatée. Il n'en reste pas moins que les frais de contrôle restent à la charge du canton en l'absence de preuve de l'existence de travail au noir.

Le financement de la part restante des coûts qui sont occasionnés par les contrôles est indiscutablement pris en charge par les pouvoirs publics, puisque les mesures qui y sont liées profitent finalement à l'Etat. Le législateur a décidé de mettre les frais de contrôle non couverts par les émoluments⁴ et les amendes⁵ pour moitié à la charge du canton et pour moitié à la charge de la Confédération. L'ordonnance précise que pour recevoir son indemnisation le canton doit présenter chaque année des justificatifs portant sur les éléments suivants:

- la totalité des coûts supportés par le canton dans le cadre de l'exécution de la LTN;
- le montant total des émoluments perçus en application de la LTN;
- le montant total des amendes perçues.

Après déduction des émoluments et des amendes, le SECO indemnise le canton à la hauteur de la moitié des frais restants.

Les cantons ont reçu un versement provisionnel pour la première fois à l'automne 2008. Le décompte final de l'ensemble des coûts a eu lieu début 2009 après examen des justificatifs présentés par les cantons. Le SECO a sciemment fixé des exigences plus faibles en matière de justificatifs dans le cadre de la phase pilote définie dans les accords de prestations pour l'année 2008 qu'il ne le fera par la suite. La présentation de justificatifs en ce qui concerne les amendes perçues requiert un haut degré de coordination entre les organes impliqués dans la lutte contre le travail au noir.

Pour cette raison, il n'est pas possible pour le moment de tirer de conclusion fiable sur le montant total des amendes et des émoluments perçus en 2008 et enregistrés dans la comptabilité cantonale. En outre, un certain temps est nécessaire avant que des décisions ou arrêts exécutoires existent.

⁴ Il s'agit d'émoluments infligés par l'organe cantonal de contrôle chargé de la lutte contre le travail au noir aux personnes contrôlées qui ont enfreint le droit des assurances sociales, des étrangers ou de l'imposition à la source (cf. art. 7 OTN).

⁵ Il s'agit des amendes infligées par les autorités compétentes en cas d'infraction aux législations de leur domaine de compétence (des assurances sociales, des étrangers ou de l'imposition à la source) suite à des contrôles effectués par l'organe cantonal de contrôle.

3.2.2 Transfert d'une partie des frais à la charge de la Confédération à certaines institutions

Comme la lutte active contre le travail au noir au moyen de la nouvelle loi va apporter des afflux financiers supplémentaires aux assurances sociales, le législateur a prévu que la Confédération pouvait répercuter une partie des coûts qu'elle supporte sur quatre autorités ou institutions. Le Conseil fédéral a fixé une clé de répartition en la matière.

Le SECO répercutera une partie de ses coûts sur les institutions concernées, à savoir le Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants, le Fonds de l'assurance-chômage, la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents (SUVA) ainsi que la caisse supplétive établie par la loi sur l'assurance-accidents.

3.3 Rapport des organes cantonaux d'exécution

La loi dispose que les cantons doivent remettre un rapport annuel sur leur activité d'exécution au SECO. Ce dernier a élaboré pour cela un formulaire de rapport en collaboration avec les cantons.

Le formulaire vise en premier lieu à renseigner sur le nombre de contrôles effectués et sur leur répartition entre les différentes branches. Etant donné le système d'exécution, il n'est pas possible de déterminer le nombre d'infractions effectivement constatées lors de ces contrôles. C'est pourquoi le formulaire ne renseigne que sur le nombre d'infractions que les inspecteurs chargés de la détection du travail au noir ont suspectées lors de leurs contrôles. La question posée dans le formulaire de rapport ne permet pas de savoir dans quel nombre de cas ce soupçon s'est révélé juste.

Pour le premier rapport sur l'exécution de la LTN, le SECO a demandé aux cantons d'explicitier l'organisation cantonale de l'exécution. Une vue d'ensemble des résultats figure au ch. 3.4.

3.4 Organisation de l'exécution cantonale

La LTN impose aux cantons de désigner un organe de contrôle compétent sur leur territoire et d'élaborer son cahier des charges. Les cantons doivent en outre doter cet organe des ressources nécessaires à l'exécution de ses tâches. Ils disposent d'une certaine liberté dans la conception de l'organisation de leur système d'exécution.

Il convient de noter au préalable que l'organe cantonal de contrôle chargé de la lutte contre le travail au noir a été installé dans tous les cantons dans la même unité de l'administration que l'organe de contrôle actif dans le domaine des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

On trouvera ci-après une vue d'ensemble sommaire des différents systèmes d'exécution cantonaux, tels qu'ils ont été annoncés au SECO. Cette vue d'ensemble ne prétend pas à l'exhaustivité.

3.4.1 Demi-cantons d'Appenzell Rhodes intérieures et d'Appenzell Rhodes extérieures

L'inspection du travail du demi-canton d'Appenzell Rhodes extérieures est l'organe d'exécution de la LTN pour les deux demi-cantons. Il recueille les indices de l'existence de travail au noir et décide de la marche à suivre ultérieure. Il se charge des investigations nécessaires auprès des autres autorités concernées. Les contrôles sur place sont souvent coordonnés et effectués directement avec la police. Les deux demi-cantons d'Appenzell Rhodes intérieures et d'Appenzell Rhodes extérieures ont consacré en 2008 80% d'un emploi à la lutte contre le travail au noir.

3.4.2 Canton d'Argovie

Dans le canton d'Argovie, l'organe cantonal de contrôle prévu par la LTN est l'office des migrations. Il exerce des tâches de contrôle et de coordination. Les inspecteurs effectuent dans les branches non couvertes par une CCT déclarée de force obligatoire en partie des contrôles coordonnés portant à la fois sur le travail au noir et les mesures d'accompagnement. Ils effectuent également des contrôles en commun avec la police.

Le canton d'Argovie a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 300% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.3 Canton de Berne

Le canton de Berne procède depuis le 1^{er} janvier 2004 déjà à des contrôles dans le but de lutter contre le travail au noir. Les mesures contre le travail noir nécessaires pour cela étaient inscrites dans la loi cantonale sur le marché du travail.

L'association « Contrôle du marché du travail de Berne » (CMTBE) effectue depuis le 21 février 2008 des contrôles dans le but de lutter contre le travail au noir. Le secteur Conditions de travail au sein du beco Economie bernoise est le service central cantonal qui reçoit les signalements de suspicion de travail au noir et qui coordonne la suite des démarches avec la CMTBE et les autres autorités concernées.

Le canton de Berne a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 333,3% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.4 Canton de Bâle-Campagne

L'office cantonal de l'industrie, du commerce et du travail (KIGA Baselland) est l'organe cantonal de contrôle compétent pour effectuer les contrôles auprès des employeurs, des travailleurs et des indépendants. La commission tripartite (CT) du canton pour l'exécution des mesures d'accompagnement est l'organe qui conseille le Conseil d'Etat en matière de lutte contre le travail au noir. Elle désigne les branches à risque qui doivent faire l'objet de contrôles accrus.

Le canton de Bâle-Campagne a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 200% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.5 Canton de Bâle-Ville

L'exécution de la LTN est répartie dans le canton de Bâle-Ville entre l'office de l'économie et du travail (AWA) et le Département de la justice et de la sécurité. L'AWA est l'organe cantonal de contrôle désigné par le canton. L'institut de contrôle des chantiers de Bâle est chargé, par un accord de prestations, d'effectuer des contrôles pour détecter les cas de travail au noir. Il existe également une collaboration avec l'institut de contrôle de Gastro.

Le canton de Bâle-Ville a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 450% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.6 Canton de Fribourg

La section Marché du travail du Service public de l'emploi (SPE) est l'organe de contrôle du canton de Fribourg. L'inspection cantonale du travail appartient à la même section. La section effectue également des contrôles dans le domaine des mesures d'accompagnement. Le canton de Fribourg charge de contrôles à des fins de lutte contre le travail au noir d'une part les inspecteurs du SPE et d'autre part des inspecteurs dans la construction. Ainsi le canton a-t-il délégué l'activité de contrôle en 2008 dans le secteur principal et le second œuvre de la construction comme dans la branche du nettoyage industriel aux commissions paritaires par des accords de prestations. L'activité de contrôle dans la construction s'est étendue sur toute

l'année. Les inspecteurs du SPE ont débuté leur tâche en juin 2008. Dans le canton de Fribourg, près de 50% des contrôles ont eu lieu suite à des indications du public, d'entreprises concurrentes ou d'autres autorités cantonales.

Le canton de Fribourg a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 300% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.7 Canton de Genève

L'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) joue le rôle de plaque tournante dans la lutte contre le travail au noir et coordonne les tâches en matière d'activité de contrôle. Les synergies existant entre le secteur Conditions de travail, celui des migrations et celui de la santé et de la sécurité au travail sont mises à contribution. L'OCIRT a créé pour cela un groupe interdépartemental.

Le canton de Genève a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 720% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.8 Canton de Glaris

L'inspectorat du travail au noir est l'organe cantonal de contrôle actif dans le canton de Glaris. Il reçoit les signalements de soupçon de travail au noir de la part des particuliers, des autorités, des entreprises et d'autres institutions, les évalue et effectue le cas échéant un contrôle sur place.

Le canton de Glaris a consacré en 2008 50% d'un emploi à la lutte contre le travail au noir.

3.4.9 Canton des Grisons

Dans le canton des Grisons, l'organe cantonal de contrôle compétent est la division Conditions de travail de l'office de l'industrie, du commerce et du travail (KIGA). Tous les contrôleurs effectuent en même temps des contrôles dans le domaine de la lutte contre le travail au noir et dans le domaine des mesures d'accompagnement, ce qui permet d'éviter les doublons.

Le canton des Grisons a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 150% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.10 Canton du Jura

Dans le canton du Jura, le secteur Surveillance du marché du travail, qui fait partie du Service des arts et métiers et du travail, est chargé des contrôles dans le but de détecter les cas de travail au noir. Il est également compétent pour l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés.

Le canton du Jura a consacré en 2008 un poste à 100% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.11 Canton de Lucerne

L'organe cantonal de contrôle (KKO) du canton de Lucerne fait partie de la Surveillance de l'industrie et du commerce, une division de l'office de l'économie et du travail. Il joue un rôle de plaque tournante, assure une fonction de coordination et effectue des contrôles sur place. Il recueille les signalements transmis par les particuliers et les autorités et effectue un triage. Si un soupçon se confirme, il planifie un contrôle sur place et informe si nécessaire d'autres services ainsi que la police. Une part de l'activité de contrôle a en outre été déléguée aux associations de contrôle FAIRCONTROL et PARIcontrol (plus de 10 commissions paritaires responsables de l'exécution de CCT déclarées de force obligatoire, essentiellement dans le secteur principal et le second œuvre de la construction).

Le canton de Lucerne a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 200% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.12 Canton de Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel dispose d'une expérience dans la lutte contre le travail au noir depuis l'an 2000. L'Office de surveillance, d'inspection et santé au travail (OSIS), qui fait partie du Service de l'emploi, est l'organe de contrôle compétent en matière de lutte contre le travail au noir. Il est également chargé de l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et de l'exécution de la loi sur le travail. Les inspecteurs cantonaux chargés de la lutte contre le travail au noir ont conformément au code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) le statut d'un policier de la police criminelle. Ils effectuent des contrôles dans toutes les branches, soit de manière ponctuelle, soit sur la base d'une dénonciation. Dans la construction, des contrôles paritaires ont en outre lieu (inspecteurs du Service de l'emploi et commissions paritaires). Un accord de prestations a été conclu entre les deux acteurs pour cela.

Le canton de Neuchâtel a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 300% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.13 Cantons de Nidwald, d'Obwald, d'Uri et de Schwyz

La commission tripartite du marché du travail des cantons de Nidwald, d'Obwald et d'Uri (TAK), exécute la législation fédérale sur les travailleurs détachés en Suisse (Ldét) et celle sur la lutte contre le travail au noir, sur la base d'un accord de prestations entre les trois cantons. Elle effectue également des contrôles pour le canton de Schwyz, sur la base d'un accord.

Les inspecteurs effectuent des contrôles coordonnés concernant le travail au noir et les FlaM dans les branches dépourvues de CCT déclarées de force obligatoire. Il y a également des contrôles effectués en commun avec la police.

Les cantons de Nidwald, d'Obwald et d'Uri ont consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 150% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.14 Canton de Schaffhouse

L'inspection du travail du canton de Schaffhouse est l'organe cantonal de contrôle compétent pour la lutte contre le travail au noir. Elle assure la coordination entre les différents services concernés. Les contrôles sont en général effectués sur la base d'indices concrets émanant d'autres autorités ou de particuliers. Le canton de Schaffhouse a mis en place un centre d'appels fonctionnant 24 h /24 ainsi qu'une adresse électronique pour permettre de signaler les cas de soupçon de travail au noir. Lorsque cela est nécessaire, l'inspecteur qui effectue les contrôles portant sur le travail au noir est soutenu par la police. Le canton a également défini des branches qu'il contrôle plus spécialement.

Le canton de Schaffhouse a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 100% à la lutte contre le travail au noir. La commission tripartite dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes a une fonction consultative.

3.4.15 Canton de St-Gall

Dans le canton de St-Gall, la fonction d'organe cantonal de contrôle est assurée par la division Etrangers/Commerce de l'office de l'économie. Les contrôles ont en général lieu sur dénonciation de la part d'autres autorités et de la part de particuliers. Les contrôles sur les grands chantiers et dans l'industrie du sexe sont coordonnés et effectués avec la police. L'organe de contrôle est en même temps la plaque tournante et le service de coordination pour toutes les dénonciations de cas de travail au noir, qu'elles émanent d'autres autorités, d'entreprises ou de particuliers.

Le canton de St-Gall a ajouté en 2008 un poste à 100% au nombre existant d'inspecteurs du marché du travail, dans la perspective de l'exécution de la LTN.

3.4.16 Canton de Soleure

L'office de l'économie et du travail (AWA / Division Contrôle du marché du travail) est l'organe cantonal de contrôle qui joue le rôle de plaque tournante et de centre de coordination dans l'exécution de la LTN. Il effectue des contrôles sur place. L'AWA recueille les signalements et les indices transmis par les particuliers et les autorités et effectue un triage. Si un soupçon se confirme, il effectue un contrôle sur place, en informe d'autres services et si nécessaire fait appel à eux pour le contrôle. La police vient en renfort à l'AWA lors des contrôles.

Le canton de Soleure a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 200% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.17 Canton de Thurgovie

Dans le canton de Thurgovie, l'organe cantonal de contrôle est la Surveillance du marché du travail, qui fait partie de l'office de l'économie et du travail (AWA). Les contrôles sur place ont été effectués en 2008 par les inspecteurs du travail. Ils ont en grande partie été effectués suite à des indications émanant d'autres services de l'Etat et, après examen de la situation, sur la base d'indications provenant de la population. La commission tripartite pour le marché du travail a un rôle consultatif.

3.4.18 Canton du Tessin

L'organe cantonal de contrôle du Tessin est l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML). Ce service coordonne les contrôles, recueille des indications de la part d'autres services de l'Etat et de la part de la population et transmet les constats établis lors des contrôles sur place aux autorités compétentes pour les investigations et les décisions. Les contrôles sur place sont effectués par l'inspection du travail (Ufficio dell'ispettorato del lavoro UIL), mandatée pour cela.

Le canton du Tessin a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 400% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.19 Canton du Valais

L'Inspection cantonale de l'emploi est l'organe cantonal de contrôle en Valais et il est également compétent pour l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. L'organe de contrôle agit comme une sorte d'autorité d'instruction. Ses tâches ne se composent pas seulement des contrôles sur place mais aussi de l'ensemble des investigations préalables et ultérieures ainsi que de l'interrogatoire des personnes suspectées de travail au noir. Il existe une collaboration étroite avec les inspecteurs du travail. Dans le canton du Valais, la lutte contre le travail au noir remonte à 1999. La législation cantonale prévoyait déjà alors une collaboration entre les différentes autorités et organisations compétentes.

Le canton du Valais a consacré en 2008 des postes pour un pourcentage total de 400% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.20 Canton de Vaud

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 des cantons, des partenaires sociaux et de la SUVA. Dans la branche hôtellerie-restauration, c'est une commission tripartite qui surveille le marché du travail. Dans

les autres branches, des inspecteurs du Service de l'emploi effectuent des contrôles. Ce sont les mêmes inspecteurs que ceux 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 2008 des postes pour un pourcentage total de 630% à la lutte contre le travail au noir.

3.4.21 Canton de Zoug

Dans le canton de Zoug, l'organe cantonal de contrôle est un centre de coordination qui fait partie de l'office de l'économie et du travail (AWA). Ce centre de coordination recueille les indices de travail au noir et les transmet aux autorités et organisations compétentes, qui effectuent des contrôles sur la base de ces indices et informent ensuite le centre de coordination du résultat des contrôles.

3.4.22 Canton de Zurich

Dans le canton de Zurich, l'organe cantonal de contrôle fait partie de l'office de l'économie et du travail (AWA). L'institut de contrôle du travail de Zurich (AKZ) ainsi que l'institut de contrôle pour la convention collective nationale de travail de l'hôtellerie-restauration effectuent des contrôles sur place sur mandat de l'AWA. L'organe cantonal de contrôle attribue des mandats de contrôles aux instituts de contrôle et organise l'exécution des contrôles, en particulier aussi avec la police. La commission tripartite pour les tâches concernant le marché du travail a une fonction consultative dans la désignation des branches à contrôler et élabore chaque semestre un programme de contrôle à l'intention de l'AWA.

4 Résultats de l'activité cantonale d'exécution

4.1 Etendue des contrôles

L'activité de contrôle des organes cantonaux de contrôle constitue une base importante de la lutte contre le travail au noir. En 2008, environ 60 inspecteurs à plein temps étaient actifs dans les cantons. Ils ont réalisé 9 246 contrôles sur l'ensemble de la Suisse et contrôlés à cette occasion 35 141 personnes.

Divers cas constituent un contrôle (cf. première colonne du tableau 4.1.a):

- La visite d'une entreprise par l'organe cantonal de contrôle pour y effectuer le contrôle d'un ou plusieurs rapports de travail (une ou plusieurs personnes). Les rapports de travail sont l'objet du contrôle mais seule la visite de l'entreprise compte comme un contrôle.
- Le contrôle d'une entreprise quant au respect de la législation sur la taxe sur la valeur ajoutée. Si on contrôle en plus des rapports de travail dans cette entreprise, on comptabilise alors deux contrôles (un contrôle de l'entreprise et un contrôle d'un ou de plusieurs rapports de travail).
- Un contrôle a posteriori d'une entreprise déjà contrôlée compte comme un nouveau contrôle.
- Le contrôle d'un travailleur quant au respect du droit des assurances sociales (cas d'un bénéficiaire de prestations ne déclarant pas une activité lucrative) compte comme un contrôle.
- Les signalements d'autres autorités à l'organe cantonal de contrôle comptent comme contrôles (un contrôle par cas) ; c'est ici la fonction de plaque tournante de l'organe cantonal de contrôle. Un tel contrôle n'apparaîtra dans la statistique que si l'organe de contrôle effectue un contrôle suite à un signalement d'une autorité.

Le nombre de personnes contrôlées se rapporte aux rapports de travail (personnes) effectivement contrôlés. Si dans une grande entreprise on contrôle l'ensemble du personnel, chaque rapport de travail compte comme personne contrôlée.

Les signalements à l'organe cantonal de contrôle provenant du public sont en moyenne l'impulsion la plus fréquente pour la réalisation de contrôles. En seconde position vient l'observation systématique de certaines branches et en troisième position les signalements émanant d'autres autorités.

Tableau 4.1.a: Contrôles effectués par canton

	Nombre de contrôles	
		Personnes contrôlées
AG	457	827
AR	15	39
AI	1	1
BL	52	72
BS	506	1'396
BE	505	1'241
FR	397	1'454
GE	494	11'863
GL	14	44
GR	499	1'357
JU	172	114
LU	78	116
NE	515	2'629
SG	181	511
SH	248	117
SZ	242	314
SO	38	51
TG	165	277
TI	580	678
UR - OW - NW	216	424
VD	1'458	7'704
VS	341	1'215
ZG	21	66
ZH	2'069	2'631
CH	9'264	35'141

* Le canton de LU compte une visite d'entreprise comme un seul contrôle même si le contrôle porte en même temps sur le droit des étrangers, le droit de l'impôt à la source, le droit des assurances sociales et le droit de la taxe sur la valeur ajoutée.

** Le canton de ZG n'a indiqué que des contrôles effectués en commun par l'organe cantonal de contrôle et tous les offices concernés, sous la coordination de l'organe de coordination. Les contrôles portant sur un seul domaine légal ne sont pas indiqués.

Le tableau 4.1.b montre le nombre de contrôles dans toute la Suisse par branche. Les cantons fixent eux-mêmes les branches qu'ils veulent contrôler de manière plus intensive, en fonction de la situation du canton. La loi ne comporte pas de mandat de procéder à une observation du marché du travail générale avec un nombre de contrôles à atteindre. La branche qui a fait l'objet du plus grand nombre de contrôles est l'hôtellerie-restauration (21% de toutes les personnes contrôlées). Les autres branches qui ont fait l'objet de contrôles accrus sont la location de services (14%), le secteur principal de la construction (11%), le second œuvre de la construction (11%) et le nettoyage (10%).

Tableau 4.1.b: Contrôles effectués par branche

	Nombre de contrôles	Nombre de personnes contrôlées	Part des personnes contrôlées
Agriculture sans horticulture	157	586	2%
Horticulture au sens strict/travaux de jardinage	220	762	2%
Activités manufacturières (sans second œuvre de la construction), industrie, alimentation en énergie et en eau, extraction minière	481	1'677	5%
Secteur principal de la construction	1'137	3'728	11%
Second œuvre de la construction	2'538	3'956	11%
Commerce	1'010	3'283	9%
Hôtellerie-restauration	1'544	7'453	21%
Transport, information et communication	220	827	2%
Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, recherche et développement scientifique	242	1'231	4%
Location de services	460	4'793	14%
Enquête et sécurité	44	199	1%
Nettoyage	287	3'423	10%
Administration publique	34	124	0%
Enseignement	42	311	1%
Santé humaine et action sociale	177	1'210	3%
Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, à l'exception des salons de coiffure et des instituts de beauté	244	1'002	3%
Industrie du sexe	51	79	0%
Salons de coiffure et instituts de beauté	136	235	1%
Services aux ménages privés	240	262	1%
Total	9'264	35'141	100%

* Dans le canton de BS, l'industrie du sexe est contrôlée sous l'angle du travail au noir par un groupe spécial du service d'enquête de la police cantonale (contrôles supplémentaires: 700 ; 1 750 personnes contrôlées).

** Dans le canton de BL, les procédures pour perception illégitime de prestations d'une assurance sociale n'ont pas pu être attribuées à des branches. Ce sont 35 contrôles supplémentaires qui ont été effectués dans ce domaine.

4.2 Etendue des infractions suspectées

Lors d'un contrôle visant à détecter l'existence de travail au noir, les organes de contrôle cantonaux peuvent constater ou suspecter différentes infractions. Les organes cantonaux de contrôles ne peuvent souvent pas constater mais seulement suspecter des infractions lors de leurs contrôles. Comme les organes de contrôle ne sont pas dotés de compétences en matière de sanctions, ils transmettent les cas où ils soupçonnent des infractions aux autorités et organisations compétentes pour investigations ultérieures. En particulier dans le domaine du droit des assurances sociales, de l'impôt à la source ou sur la TVA, il est nécessaire que l'autorité compétente procède à de plus amples investigations, portant souvent sur plusieurs années civiles, car il s'agit de domaines très complexes et en partie d'infractions difficiles à constater. Si la suspicion d'infraction se confirme lors de ces investigations, l'autorité compétente prend les mesures nécessaires. **Il convient donc de noter que toutes les infractions suspectées par les organes de contrôle ne se confirment pas comme telles.**

Les contrôles portent sur les différents domaines de contrôle déterminés comme objet de contrôle à l'art. 6 LTN. Les cantons remettent au SECO un rapport sur le nombre de soupçons d'infractions aux obligations en matière d'annonce et d'autorisation du droit des assurances sociales, du droit des étrangers, du droit de l'impôt à la source et du droit sur la TVA. Plusieurs infractions peuvent être constatées lors d'un contrôle ou chez une personne contrôlée.

Au moins un soupçon d'infraction a été constaté lors de 4 083 des contrôles. Cela correspond à une part de 44% des 9 264 contrôles effectués. Le tableau 4.2.a montre les différents taux d'infractions suspectées par canton. Comme des contrôles systématiques ne sont pas effectués, un taux d'infractions suspectées plus élevé dans un canton ne signifie pas que le travail au noir est plus fréquent dans ce canton. Le soupçon initial qui a conduit à un contrôle s'est vraisemblablement confirmé plus souvent dans ce canton ou il n'y a pas ou peu de contrôles préventifs (sans dénonciation préalable) dans ce canton.

Tableau 4.2.a: Part des contrôles lors desquels au moins une infraction est suspectée, par canton

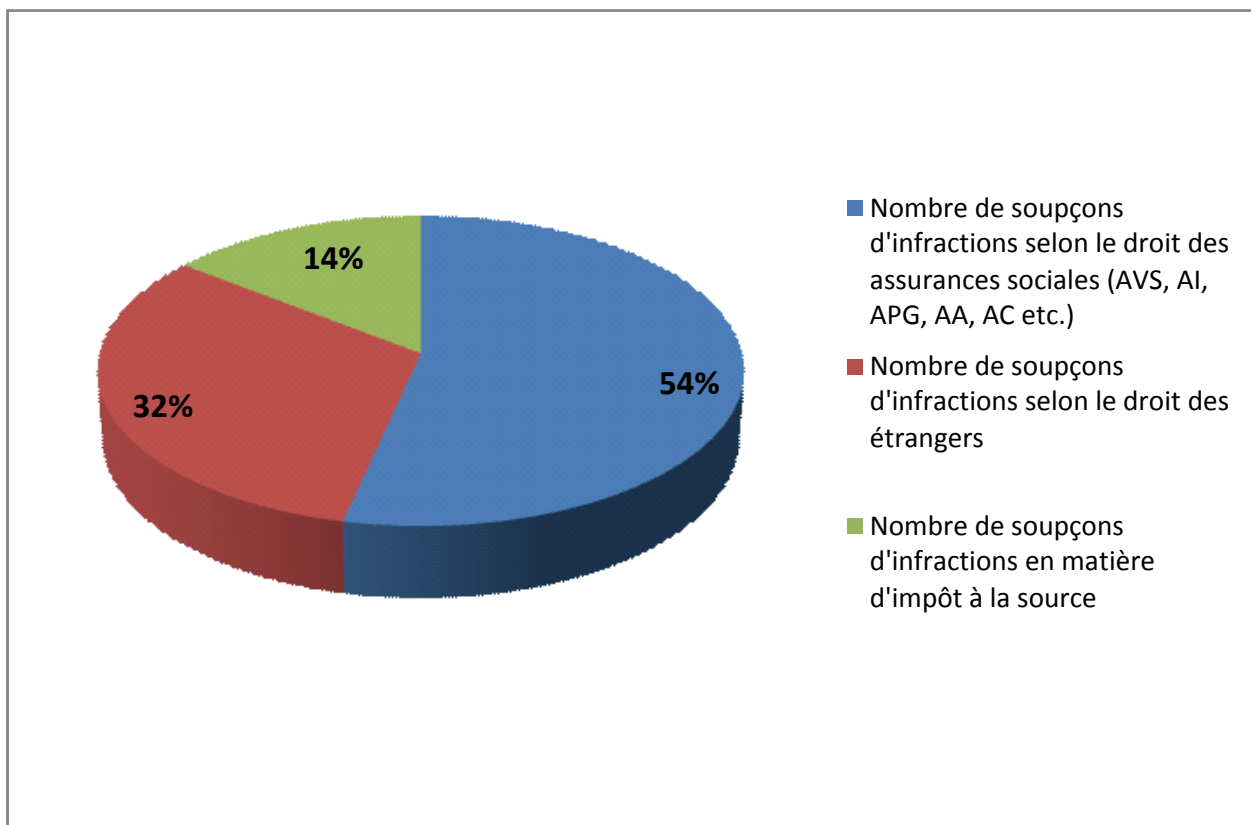
	Taux d'infractions suspectées (contrôles)	Taux d'infractions suspectées (personnes)
AG	19%	*
AR	60%	26%
AI	100%	100%
BL	39%	77%
BS	100%	100%
BE	22%	17%
FR	17%	12%
GE	100%	100%
GL	36%	16%
GR	14%	7%
JU	98%	92%
LU	32%	33%
NE	25%	29%
SG	25%	13%
SH	100%	100%
SZ	35%	36%
SO	18%	24%
TG	19%	13%
TI	74%	54%
UR - OW - NW	14%	29%
VD	22%	*
VS	69%	*
ZG	100%	32%
ZH	49%	23%
CH	44%	46%

*Aucun taux disponible

La plupart de ces infractions suspectées sont des infractions au droit des assurances sociales (54% des infractions suspectées). Des infractions aux dispositions du droit des étrangers sont également souvent constatées lors de l'emploi de travailleurs étrangers (32%). L'illustration 4.2.a représente cet état de fait. Le nombre d'infractions suspectées dans les différents domaines juridiques se rapporte aux personnes contrôlées (rapports de travail). Il se peut que lors du contrôle d'un rapport de travail, des infractions dans plusieurs domaines juridiques objets du contrôle soient suspectées.

Des infractions à la loi sur la TVA ont été suspectées dans 614 des contrôles effectués. Cela correspond à une part de 6,6% des 9 264 contrôles. Le nombre d'infractions à la LTVA suspectées se rapporte aux entreprises contrôlées et ne peut donc être comparé aux infractions suspectées (se rapportant aux personnes) dans d'autres domaines juridiques.

Illustration 4.2.a: Répartition des infractions suspectées (ou soupçons d'infractions)



4.3 Sanctions et mesures administratives exécutoires

Selon l'art. 10, al. 1, LTN, les autorités administratives ou judiciaires appliquent les sanctions et mesures administratives selon les dispositions applicables au domaine considéré. Ces décisions et arrêts exécutoires sont sommairement classés en fonction du domaine juridique. Le tableau 4.3.a montre les décisions et arrêts exécutoires signalés aux organes cantonaux de contrôle⁶. Les informations en retour transmises par les autorités administratives et judiciaires aux organes cantonaux de contrôle sont indiquées sur la base du nombre de personnes concernées et sont signalées aux cantons par les autorités compétentes dans les différents domaines.

Tableau 4.3.a: Nombre de décisions et arrêts signalés par les autorités compétentes dans les différents domaines

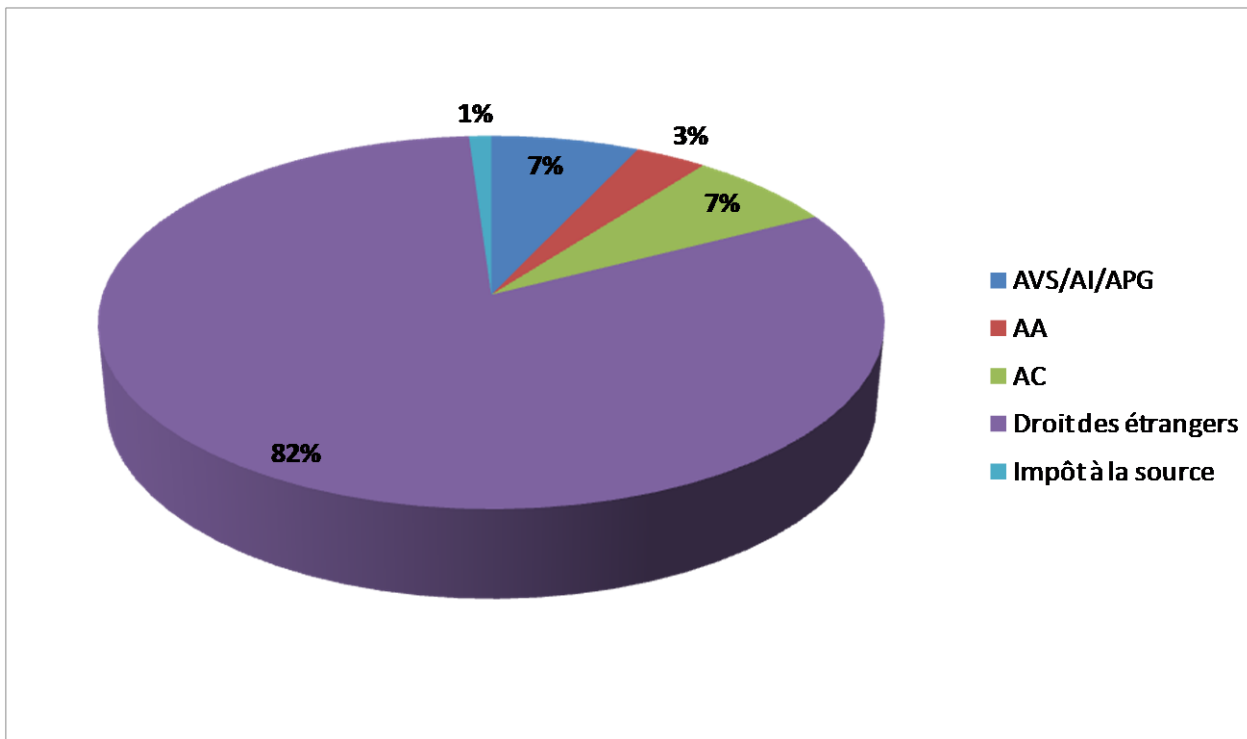
AVS/AI/APG	LAA	AC	Droit des étrangers	Impôt à la source
93	45	93	1078	14

Le plus grand nombre de sanctions ou de mesures administratives a été prononcé pour des infractions au droit des étrangers (1 078). Cela correspond à une part de 82% des sanctions exécutoires (cf. illustration 4.3.a).

⁶ Comme la première année d'exécution était définie comme phase pilote, l'information par les autorités compétentes sur les décisions et arrêts exécutoires n'a pas encore fonctionné de manière satisfaisante dans tous les cantons. C'est ce qu'indiquent aussi certains organes cantonaux de contrôle au SECO. Dans de nombreux cantons, des groupes de travail ont été créés avec les offices et organisations concernées, de manière à améliorer la collaboration. On notera en outre que souvent de longues investigations sont nécessaires et qu'il faut compter avec une durée de procédure longue avant qu'une décision ou un arrêt exécutoire existe.

Les décisions et arrêts dans le domaine du droit sur la TVA sont recensés par le nombre d'entreprises contrevenantes. Seulement quatre décisions ou arrêts exécutoires ont été prononcés dans ce domaine, à l'encontre d'entreprises de l'hôtellerie-restauration.

Illustration 4.3.a: Part des différents domaines juridiques dans les sanctions et mesures administratives exécutoires



L'autorité compétente peut prononcer une sanction conformément à l'art. 13 LTN à l'encontre d'un employeur qui a fait l'objet d'une condamnation entrée en force pour violation importante et répétée de ses obligations en matière d'annonce et d'autorisation prévues dans la législation sur les assurances sociales ou les étrangers. L'employeur peut être exclu temporairement des marchés publics ou les aides financières qui lui sont accordées peuvent être réduites. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le travail au noir le 01.01.2008, aucune sanction en vertu de l'art. 13 LTN n'a été prononcée.

4.4 Emoluments et amendes perçus⁷

Les recettes des cantons dues aux émoluments et aux amendes sont intéressantes à deux égards: d'une part eu égard au financement de l'activité de contrôle et d'autre part pour montrer que les amendes et émoluments que les entreprises en infraction à la LTN encourent ne sont pas minimes.

Pour l'année 2008 sous rapport, tous les cantons n'ont pas encore pu présenter au SECO le décompte de leurs recettes provenant d'amendes et d'émoluments. Le SECO a formulé, dans les accords pour 2008 (année définie comme phase-pilote), des exigences plus faibles qu'à l'avenir en matière de décompte des recettes. Le décompte des amendes perçues se révèle en partie difficile selon l'organisation cantonale. Le système de décompte se trouve encore dans une phase de mise en place. Le SECO a conclu avec certains cantons, qui avaient signalé précocement qu'ils ne pourraient pas fournir un décompte détaillé des amen-

⁷ Il s'agit ici des amendes qui ont été infligées à des employeurs dans le cadre de décisions et d'arrêts exécutoires ainsi que des émoluments facturés par l'organe cantonal de contrôle aux employeurs chez lesquels ils ont découvert une infraction. Ici aussi la durée de procédure est souvent longue avant que les émoluments et les amendes puissent être prélevés.

des et émoluments perçus, qu'ils procéderaient à une déduction forfaitaire au lieu d'une déduction détaillée.

Pour l'année 2008, les recettes suivantes provenant d'amendes et d'émoluments ont été annoncées au SECO : le montant total des **émoluments** perçus s'élève à **50 335 francs** et le montant total des **amendes** encaissées enregistrées dans les comptabilités cantonales s'élève à **425 036 francs**.

4.5 Digression: Nouvelles déclarations pour la procédure de décompte simplifiée

D'après les indications de l'Office fédéral des assurances sociales, 12 615 employeurs se sont annoncés pour la procédure de décompte simplifiée pendant l'année sous rapport. Il n'est pas possible d'en tirer de conclusions sur le travail au noir car la procédure simplifiée peut aussi être choisie par des employeurs qui recouraient auparavant à la procédure de décompte ordinaire ou qui ont employé un travailleur pour la première fois. Les cotisations aux assurances sociales versées au moyen de cette procédure ne pourront être chiffrées que dans les années à venir.

5 Evaluation des résultats et perspectives

Les résultats du présent rapport montrent que l'exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir a bien démarré. Les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la loi et l'activité de contrôle ont été prises dans tous les cantons.

On peut le voir en considérant les ressources en personnel déployées par les cantons (presque 60 inspecteurs) ainsi que le grand nombre de contrôles effectués (9 264) et de travailleurs contrôlés (35 141). Le grand nombre de contrôles effectués doit aussi être apprécié en prenant en compte le fait qu'un contrôle demande pas mal de temps en raison de la complexité de la matière.

Le fait qu'un relativement grand nombre d'infractions ait été suspecté lors des contrôles (lors de 44% des contrôles et chez 46% des personnes contrôlées) est vraisemblablement à mettre sur le compte que la plupart des cantons effectuent des contrôles sur la base d'indications du public ou d'autres autorités. Il montre néanmoins que le travail au noir n'est pas une question à prendre à la légère en Suisse et que les contrôles et la sensibilisation sont nécessaires. Les retours d'information des autorités compétentes dans les différents domaines et sur les amendes et émoluments encaissés montrent que les infractions sont non seulement constatées mais également sanctionnées. L'AVS présente une particularité : il est possible d'effectuer une déclaration a posteriori. Si un cas de travail au noir est découvert, la caisse de compensation réclame les cotisations AVS avant l'échéance du délai de prescription et prélève des intérêts moratoires. La poursuite et l'évaluation d'actes pénalement répréhensibles revient aux cantons (art. 79, al. 2, LPGA). Cela explique que 54% des infractions concernent les assurances sociales mais qu'elles ne donnent lieu qu'à 7% des sanctions.

Il sera intéressant d'observer dans les années à venir la répartition des infractions suspectées entre les différents domaines juridiques ainsi que le nombre de sanctions exécutoires résultant des suspicions d'infractions. Les données du présent rapport dans ces domaines sont encore à considérer avec prudence car en raison de la phase pilote tous les cantons n'ont pas encore pu garantir des retours d'information complets et parce que de nombreuses procédures n'ont pas encore débouché sur une décision ou un arrêt exécutoire.

Il faut s'attendre à ce que les recettes provenant des amendes et des émoluments augmentent dans le rapport de l'année prochaine si tous les cantons sont alors à même de présenter les informations voulues sur les décisions et arrêts exécutoires.

Il est réjouissant de constater les nombreuses nouvelles déclarations pour la procédure de décompte simplifiée. Le large usage de cet instrument est à juger positivement. Il est sans doute à mettre entre autres sur le compte du succès de la campagne de sensibilisation « Pas de travail au noir. Tout le monde y gagne. ».

De manière générale on peut dire que la remise d'un rapport par les organes d'exécution dans le cadre de la phase pilote qu'est cette première année d'exécution ainsi que la mise en œuvre de la loi ont bien fonctionné.

Pour finir, il reste à noter que le présent rapport ainsi que les données que les organes cantonaux de contrôle peuvent prélever ne permettent pas de tirer de conclusion quant à l'ampleur du travail au noir en Suisse. Il est dans la nature du phénomène que le travail au noir n'apparaisse pas dans les statistiques officielles.⁸

⁸ Les seules données disponibles sur l'ampleur du travail au noir en Suisse proviennent d'estimations économiques indirectes de l'économie de l'ombre mais ces estimations présentent des lacunes. On trouvera des indications supplémentaires sous <http://www.pas-de-travail-au-noir.ch/thema/studien/index.html?lang=fr>.

6 Base de la collecte de données

La collecte de données s'est faite au moyen de formulaires qui ont été conçus par le SECO en collaboration avec l'Association des offices suisses du travail (AOST). Les destinataires des formulaires étaient les organes cantonaux de contrôle.

Afin de remplir leur obligation de remise d'un rapport, les organes d'exécution étaient tenus d'envoyer au SECO les formulaires remplis jusqu'au 31 janvier 2009. La remise du rapport a bien fonctionné en général, ce qui apparaît notamment dans la qualité des données. Le retour d'information sur les décisions et arrêts exécutoires n'a toutefois pas encore fonctionné de manière satisfaisante dans tous les cantons.

Le SECO a rassemblé les éléments contenus dans les formulaires remplis reçus et les a synthétisés dans des tableaux.

7 Annexes

7.1 Recommandations du SECO et de l'AOST concernant la mise en œuvre de la LTN

Art. LTN	Art. OTN	Objet	Eléments à régler	Recommandations/remarques
4	2	Organe de contrôle	Désignation	L'idéal est, à notre avis, que l'organe de contrôle soit le même que celui qui est chargé de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Cette solution permet, d'un côté, d'exploiter les synergies et, de l'autre, d'éviter aux entreprises la multiplication des contrôles.
4 7 al. 2	3	Délégation de tâches de contrôle	Désignation de l'organe chargé des contrôles. Fixation de l'étendue de la délégation (ce que l'organe peut contrôler et dans quels secteurs), de la fréquence des contrôles et de l'indemnisation de l'organe de contrôle par le biais d'un accord de prestation.	<p>Les cantons peuvent déléguer des tâches de contrôle prévues par la loi à des tiers sans qu'il y ait besoin pour cela d'une norme de délégation explicite dans une loi fédérale.</p> <p>Différentes modalités de collaboration se sont développées dans le cadre des contrôles en vertu de la loi sur les travailleurs détachés. La même chose est envisageable pour l'exécution de la LTN. Si l'organe de contrôle cantonal délègue des tâches de contrôle à une commission paritaire, il a la possibilité d'exercer une surveillance sur la réalisation des objectifs de contrôle et de donner des recommandations à la commission paritaire. Il va de soi que cette prérogative ne s'applique qu'aux tâches que l'organe de contrôle a déléguées à la commission et non à l'exécution des conventions collectives de travail par les commissions paritaires.</p> <p>Un organe paritaire, à qui on délègue des compétences de surveillance, peut contrôler uniquement des entreprises qui sont assujetties aux</p>

				<p>conventions collectives de travail concernées.</p> <p>Si les tâches de contrôles sont confiées à des tiers, ceux-ci peuvent bénéficier du soutien de la police, comme le ferait l'organe de contrôle cantonal (Art. 7 al. 2 LTN), si l'instruction du cas l'exige.</p> <p>Si le canton délègue des tâches de contrôle à des tiers, la Confédération ne prend pas en charge des coûts supérieurs à ceux qui auraient été engendrés si le canton avait effectué les tâches en question lui-même.</p>
4	2	Ampleur des contrôles, exigences minimales	<p>L'organe de contrôle surveille le marché du travail dans le cadre des mesures de lutte contre le travail au noir. Il enregistre pour cela les situations qui sont susceptibles de recouvrir des cas de travail au noir. Il peut en avoir connaissance notamment par les biais suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • constats établis par les organes de contrôle des mesures d'accompagnement (commissions tripartites, commissions paritaires, associations de contrôle du marché du travail). Les cantons devront veiller à mettre en place au plus vite un mécanisme d'affectation qui évite une double facturation des contrôles, une fois au titre de la loi sur les travailleurs détachés et une autre au titre de la LTN. Souvent, néanmoins, un contrôle détaillé (tel que décrit aux art. 6, 7 et 8 LTN) débouchera sur un contrôle complémentaire qui, lui, peut tout à fait être facturé séparément. • signalements et observations transmis par le public. Les rapports établis par les médias et les dénonciations de particuliers entrent dans cette catégorie. L'organe de contrôle doit veiller à ce que ces communications soient enregistrées et traitées. • constats établis par d'autres autorités (par l'organe de contrôle des denrées alimentaires dans l'hôtellerie, par les inspecteurs du travail dans le cadre d'inspections de sécurité, etc.) • constats établis par les autorités mentionnées dans la LTN (AVS, assurance-chômage, SUVA/CNA, autorité chargée de la perception de l'impôt à la source, office des étrangers). Ces constats doivent 	<p>Les cantons doivent pouvoir régler eux-mêmes les détails de l'exécution de la LTN sur leur territoire pour autant qu'ils assurent la mise en œuvre de la substance de la loi.</p>

			<p>également être transmis à l'organe de contrôle cantonal afin que ce dernier puisse remplir son rôle de plaque tournante.</p> <ul style="list-style-type: none"> constats transmis dans le cadre de l'échange régulier d'informations avec les commissions paritaires actives sur le territoire cantonal ou avec les organes de contrôle du marché du travail (dans la mesure où cela n'est pas déjà intégré au compte rendu des contrôles FLAM). Le canton doit à cet égard garder un œil sur les domaines dans lesquels le taux de travailleurs détachés est faible et dont les contrôles FLAM ne permettent pas par conséquent de rendre suffisamment compte (hôtellerie, nettoyage, coiffure, etc.). <p>Le canton tient compte de tous ces éléments pour planifier l'étendue de ses contrôles et communique sa planification assortie d'un décompte provisoire des frais à indemniser par la Confédération au SECO d'ici au 31.12.2007.</p> <p>L'AOST prend en charge la coordination et l'échange d'informations concernant les contrôles projetés par les cantons, l'objectif étant d'assurer la mise en œuvre la plus uniforme possible. L'échange régulier d'informations a commencé en 2004 dans le cadre de différents groupes de travail et il convient de le poursuivre.</p>	
6	Objet du contrôle (Définition du travail au noir)	<p>Le travail au noir au regard du droit des assurances sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> l'occupation de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires; l'exécution non déclarée de travaux par des travailleurs percevant des prestations de l'assurance-chômage ou d'une autre assurance sociale; l'exécution de travaux dans le cadre d'un contrat de travail non désigné comme tel, avec pour effet de contourner toutes les dispositions légales (indépendance fictive). <p>Le travail au noir au regard du droit des étrangers</p> <ul style="list-style-type: none"> l'occupation de travailleurs étrangers en infraction aux dispositions du droit des étrangers. <p>Le travail au noir au regard du droit de l'imposition à la source</p> <ul style="list-style-type: none"> la non-déclaration de travailleurs aux autorités fiscales en infraction à l'obligation légale de déclaration. 	Une infraction aux salaires minima des conventions collectives de travail ainsi qu' à l'interdiction de concurrence décrite dans beaucoup de CCT en tant que du travail au noir ne représente pas du travail au noir au sens de la loi.	

4, 11,12	2, al. 1	Tâches de l'organe de contrôle	L'organe de contrôle est la plaque tournante de la lutte contre le travail au noir dans les cantons; pour pouvoir assumer ce rôle, il doit disposer des ressources nécessaires. Lutter contre le travail au noir implique une part d'administration, plus particulièrement au niveau de l'AVS, des étrangers et de la fiscalité. Des personnes de contact doivent être désignées au sein de ces différentes administrations afin de permettre un échange régulier d'information avec l'organe de contrôle.	L'organe de contrôle sert de pivot de la mise en œuvre de la LTN. Il doit pour cela recevoir ou rassembler toutes les informations pertinentes (annonces d'infractions supposées, résultats des contrôles, amendes et émoluments perçus). Il transmet également des informations (indication des cas suspects relevés aux organes compétents, communication des condamnations à l'autorité de sanction en vertu de l'art. 13 LTN, transmission à la Confédération du décompte des frais de contrôle). Ce faisant, il remplit une fonction de coordination.
13		Sanctions sous la forme d'exclusion des marchés publics et de diminution des aides financières	Désignation de l'instance compétente. Fixation de la procédure de recours au niveau cantonal contre les décisions de l'instance compétente en matière d'exclusion des marchés publics et de diminution des aides financières.	L'autorité de sanction doit, en règle générale, être hiérarchiquement au-dessus de l'organe cantonal de contrôle puisqu'il s'agit de décisions ayant des conséquences matérielles et, le cas échéant, des implications politiques.
16, al. 2 et 3	8	Décompte canton/ Confédération, concernant le coût des contrôles.	L'organe de contrôle doit informer les autorités et les organes intervenant dans la problématique (assurances sociales, autorité fiscale et office des étrangers) des résultats des contrôles. Il convient de garantir en retour que les autorités et organes en question informent l'organe de contrôle des résultats finaux des démarches administratives (émoluments et amendes perçus).	Les décisions d'amendes et les annonces de perception d'émoluments et d'amendes sont communiquées à l'organe de contrôle. Ce dernier établit alors un décompte à l'intention de la Confédération. Il effectue pour cela la somme des frais de contrôle enregistrés au cours de l'année civile et il en déduit la somme des émoluments et des amendes qu'il a effectivement perçus. La Confédération signale également aux autorités appelées à statuer leur obligation de faire rapport à l'organe de contrôle: l'OFAS informe les caisses de compensation, l'assurance-chômage et les assureurs-accidents; l'ODM informe les offices des étrangers; l'administration fédérale des finances informe les autorités fiscales.

7.2 Explications du contenu de la loi et de l'ordonnance

7.2.1 Contenu de la loi et de l'ordonnance

La réglementation introduite par la LTN porte sur les catégories de mesures avec lesquelles combattre le travail au noir. La loi ne définit pas la notion de travail au noir. Pour établir la liste des nombreux actes qui sont constitutifs de travail au noir, il faut se référer à diverses autres lois, comme la législation sur les étrangers et celle sur les assurances sociales.

Voici une liste d'actes qui entrent dans le cadre de la notion de travail au noir au sens de la LTN:

- l'occupation de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires;
- l'occupation de travailleurs étrangers en infraction aux dispositions du droit des étrangers;
- l'exécution non déclarée de travaux par des travailleurs percevant des prestations de l'assurance-chômage ou d'une autre assurance sociale;
- l'exécution de travaux dans le cadre d'un contrat de travail non désigné comme tel, avec pour effet de contourner toutes les dispositions légales (exemple de l'indépendance fictive);
- la non-déclaration de travailleurs aux autorités fiscales en infraction à l'obligation légale de déclaration;
- l'infraction à la loi sur TVA.

7.2.2 Eléments principaux de la loi et de l'ordonnance

Dans le but de lutter contre le travail au noir, la loi introduit des allègements administratifs ainsi que des mécanismes de contrôle et de sanction. Il s'agit des quatre catégories de mesures suivantes:

- *allègements administratifs* par l'introduction d'une procédure de décompte simplifiée pour la déclaration d'activités salariées de faible importance (p. ex. dans les ménages ou dans des associations) ou temporaires aux assurances sociales et au fisc pour la perception de l'impôt à la source;
- *renforcement des compétences des cantons en matière de contrôle* et obligation faite à ces derniers de désigner un organe de contrôle cantonal;
- l'obligation faite aux organes et autorités concernées de *se communiquer les uns aux autres les faits constatés lors des contrôles* effectués auprès des employeurs et la *mise en réseau des données administratives*;
- *sanctions renforcées*.

L'introduction des mesures mentionnées précédemment a requis en outre l'adoption ou la modification de différents textes de lois (p. ex. modifications de la législation sur les assurances sociales et de la législation fiscale).

a. Allègements administratifs

Une mesure d'incitation a été introduite avec la LTN, pour lutter contre le travail au noir : il s'agit de la **procédure de décompte simplifiée pour les cotisations aux assurances sociales et pour la déclaration au fisc**.⁹ La simplification de la procédure vise à alléger les démarches administratives de l'employeur pour déclarer du personnel et pour s'acquitter des cotisations sociales.

La procédure est simplifiée en ceci que le nombre d'interlocuteurs auxquels l'employeur doit s'adresser pour les assurances sociales est réduit. La procédure simplifiée de décompte donne la possibilité à l'employeur de faire en une seule démarche la déclaration à l'assurance vieillesse et survivants ainsi qu'invalidité (AVS et AI), pour l'allocation perte de gain (APG), à l'assurance-chômage (AC), pour les allocations familiales, à l'assurance-accidents ainsi que pour le versement de l'impôt à la source introduit avec la procédure de décompte simplifiée. La déclaration pour la procédure de décompte simplifiée est à effectuer auprès des caisses de compensation AVS, qui sont responsables de l'exécution de la procédure.

La caisse de compensation AVS fait suivre la déclaration directement à l'assureur-accidents choisi par l'employeur. En outre, elle prélève, outre les cotisations aux assurances sociales, l'impôt à la source¹⁰, qui est prélevé sur chaque salaire déclaré au moyen de la procédure simplifiée de décompte. Les primes de l'assurance-accidents obligatoires sont prélevés directement par l'assureur-accidents.

La procédure de décompte simplifiée s'adresse en premier lieu aux employeurs qui emploient des travailleurs touchant de petits revenus. Ce sont vraisemblablement les ménages privés employant du personnel à domicile qui en feront usage.

Le Conseil fédéral a indiqué dans son message qu'il supposait que c'est le manque d'informations qui est la cause de l'absence fréquente d'affiliation aux assurances des personnes travaillant dans des ménages privés. L'action conjointe des mesures prises pour lutter contre le travail au noir (incitation par la création de la procédure de décompte simplifiée et campagne d'information et de sensibilisation) doit remédier à cet état de fait.

b. Compétences renforcées en matière de contrôle

Les contrôles sont la mesure répressive qui constitue l'élément central de la lutte contre le travail au noir. Avant l'entrée en vigueur de la LTN, les autorités compétentes dans les différents domaines juridiques concernés luttèrent chacune de leur côté contre le phénomène du travail au noir. Ces autorités ne travaillaient guère en réseau et ne disposaient pas des compétences nécessaires pour affronter le problème du travail au noir dans son ensemble.

Dans le but de renforcer les contrôles et d'améliorer la coordination, la LTN impose aux cantons de désigner un **organe cantonal de contrôle** compétent pour lutter contre le travail au noir sur leur territoire, de rédiger pour lui un cahier des charges et de le doter des ressources nécessaires. Cette fonction de plaque tournante de l'organe de contrôle doit éviter les doubles emplois et réduire par là le poids que font peser les contrôles sur les employeurs.

Une collaboration étroite doit avoir lieu entre les organes de contrôles chargés de la lutte contre le travail au noir et les organes de contrôle qui interviennent en exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et il est prévu que les deux organes d'exécution puissent appartenir à la même unité organisationnelle de l'administration, de

⁹ Cf. art. 2 et 3 LTN ainsi qu'art. 1 OTN.

¹⁰ Sur recommandation de la Conférence suisse des impôts, les cantons ont introduit un taux d'impôt à la source uniforme (4,5% pour l'impôt cantonal et communal, auxquels s'ajoute 0,5% pour l'impôt fédéral direct [art. 37a, al.1, LIFD]).

manière à pouvoir mettre à profit les connaissances existantes dans l'observation et le contrôle du marché du travail. C'est ce que le Conseil fédéral a prévu dans son ordonnance.¹¹

Les cantons sont également tenus de veiller à ce que les personnes chargées des contrôles disposent des connaissances et des compétences nécessaires dans le domaine du contrôle du marché du travail. Les inspecteurs exercent leur activité en contrôlant des entreprises ou des emplois et en exigeant des employeurs et des travailleurs les informations et documents¹² nécessaires. Lors d'un contrôle d'entreprise, les inspecteurs doivent présenter une pièce attestant de leur compétence. Les personnes et entreprises contrôlées sont tenues de coopérer lors de ces contrôles. Les inspecteurs consignent les constats qu'ils ont fait lors d'un contrôle dans un procès-verbal de contrôle.

Le Conseil fédéral a précisé dans l'ordonnance que les cantons ont la possibilité de déléguer les activités de contrôle à des tiers¹³. Il songeait en particulier aux commissions paritaires responsables de l'exécution d'une convention collective de travail. Les cantons qui délèguent une part de leurs activités de contrôle règlent dans un accord de prestations l'ampleur de l'activité de contrôle déléguée et le niveau de l'indemnisation.

c. Collaboration entre les autorités

La LTN contient également une mesure visant à renforcer la coordination entre les différentes autorités concernées¹⁴: il s'agit de **l'obligation faite aux autorités de se communiquer les informations relatives aux constats établis lors des contrôles**. L'administration des résultats des contrôles effectués par diverses autorités et désormais par l'organe cantonal de contrôle recouvre un grand potentiel pour la lutte contre le travail au noir et a également un effet préventif puisque les autorités informées ont dès lors la possibilité de concentrer leurs propres travaux de vérification sur les employeurs ou travailleurs identifiés comme fautifs. Le principe de la communication d'office des informations remplace le principe de la demande adressée à une autorité sur la base d'un soupçon dans un cas précis.

La LTN prévoit d'un côté une obligation d'information verticale et d'un autre côté une obligation d'information horizontale¹⁵ entre les autorités.

- **L'échange vertical d'informations** comporte l'obligation faite à certaines autorités d'informer l'organe de contrôle cantonal des constats qu'elles font dans le cadre de leur activité et qui donnent des indices de l'existence de travail au noir. Les autorités qui se sont vu imposer une obligation de communiquer les informations sont celles qui sont chargées de l'exécution des différentes lois concernant le travail au noir (en particulier législation sur les étrangers, les assurances sociales et les impôts). Il s'agit des autorités de la Confédération et des cantons compétentes en matière d'inspection du travail, de marché du travail et d'assurance-chômage, d'emploi, de police, de réfugiés, de police des étrangers et d'impôts. Il s'agit également des autori-

¹¹ Cf. art. 2, al. 3, et 4 OTN

¹² Il s'agit des documents qui attestent du respect de l'obligation d'annonce et de l'obligation de détenir une autorisation conformément au droit des étrangers et de l'obligation de déclaration et d'établissement d'un décompte conformément aux droit des assurances sociales et au droit de l'imposition à la source. Il peut s'agir de justificatifs attestant des heures de travail effectuées, de documents concernant le rapport contractuel entre les différentes personnes impliquées, de décomptes de salaire individuels ou de pièces attestant du paiement des salaires.

¹³ Cf. art. 3 OTN.

¹⁴ Diverses autorités effectuent des contrôles auprès des employeurs dans le cadre de leurs compétences, notamment dans les domaines suivants: décompte des cotisations AVS/AI/APG/AC, détention d'un permis pour l'emploi de main d'œuvre étrangère, respect des dispositions relatives à la protection des salariés en cas d'accidents et de maladies professionnels, etc.

¹⁵ Cf. art. 11 et 12 LTN.

tés cantonales et fédérales et des organismes privés qui sont compétents pour l'exécution de la législation sur les assurances sociales.

L'organe cantonal de contrôle peut dans ce contexte faire office de plaque tournante dans la lutte contre le travail au noir car il est renseigné sur les cas dans lesquels l'existence de travail au noir est suspectée ou constatée et qu'il peut donc avoir une vue d'ensemble du problème.

L'organe de contrôle peut s'appuyer sur le signalement d'un cas suspect par une autorité pour effectuer un contrôle auprès de l'employeur dans ses locaux. Il transmet ensuite les résultats du contrôle aux autorités compétentes dans les champs juridiques concernés afin qu'elles fassent les enquêtes complémentaires nécessaires ou qu'elles prononcent les sanctions dans leur domaine de compétence. Le législateur n'a pas attribué à l'organe de contrôle la compétence de prononcer des sanctions.

- La loi prévoit, outre l'échange vertical d'informations une **transmission horizontale de données**. La loi impose à certaines autorités, expressément citées, de communiquer, dans certaines conditions, des faits constitutifs de travail au noir à d'autres autorités pour qu'elles puissent vérifier si des infractions ont été commises également dans leur domaine de compétence. Le nombre d'autorités auxquelles des données doivent être transmises d'office se limite à celles qui peuvent prendre directement des mesures de lutte contre le travail au noir dans leur domaine de compétence.¹⁶

La communication de données doit se faire dans le respect des principes de la protection des données, en particulier le principe de proportionnalité. Ainsi les données provenant de contrôles de l'AVS auprès des entreprises ne peuvent-elles être communiquées que dans les cas où l'employeur n'a versé aucune cotisation pour certains travailleurs.

L'échange vertical et horizontal d'informations n'ont été rendus possibles que parce que l'obligation de garder le secret inscrite dans différentes lois pour les autorités concernées a été supprimée dans le cas de la transmission d'informations dans le cadre de la LTN¹⁷.

d. Mise en réseau des données administratives

Outre le renforcement des contrôles et l'intensification de l'échange de données entre les autorités, l'autre mesure qui a été prise a été d'offrir la possibilité d'établir une comparaison systématique et électronique de données. La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants a dû être révisée pour cela.¹⁸

Dans le cadre de la mise en réseau de données administratives, les données dont les autorités disposent et qui contiennent des informations qui peuvent être utiles pour la lutte contre le travail au noir sont rassemblées. Il s'agit de données qui fournissent par exemple des indications sur les revenus d'une personne ou sur sa déclaration aux assurances sociales. La mise en réseau permet la comparaison automatique de registres par l'accès électronique. Il ne s'agit donc plus de contrôles de cas isolés.

La faisabilité d'une mise en réseau de données administratives est limitée. Les aspects techniques, la comparabilité des données, la pertinence pour la détection de données ainsi que la protection des données doivent être pris en compte. Les données de l'assurance-chômage et celles de la Caisse centrale de compensation AVS de Genève ont été jugées comparables. **La Caisse centrale de compensation AVS compare les indemnités journalières versées par l'assurance-chômage et annoncées par elle avec les entrées dans**

¹⁶ Ce sont les autorités compétentes en matière d'étrangers et d'asile, les autorités fiscales et les autorités compétentes en matière d'assurances sociales.

¹⁷ Ainsi dans les art. 50a, al. 2, LAVS, 97, al.1^{bis}, LAA et 97a, al. 2, LACI.

¹⁸ Cf. art. 93 LAVS.

les comptes individuels des assurés qui lui sont annoncées par les caisses de compensation. Si elle constate qu'une personne a perçu pour la même période des indemnités journalières de l'assurance-chômage et un revenu d'une activité lucrative, elle le signale à l'organe compétent de l'assurance-chômage pour qu'il investigate s'il y a effectivement perception injustifiée d'indemnités.

e. Renforcement des sanctions

La LTN introduit en outre une nouvelle sanction à l'encontre des employeurs. Les sanctions existantes à l'encontre des travailleurs ont été jugées suffisamment sévères. Il s'agit en revanche de rendre le recours au travail au noir non rentable pour l'employeur.

Il faut mentionner tout d'abord que la LTN oblige les autorités administratives et judiciaires compétentes pour l'application des mesures administratives et pour prononcer des sanctions dans leur domaine à informer l'autorité cantonale compétente des décisions et arrêts dans le domaine de la lutte contre le travail au noir qui sont entrés en force. C'est sur la base de ces informations que l'autorité cantonale prononce une sanction contre un employeur qui a été condamné pour violation grave et répétée de ses obligations en matière de déclaration et d'autorisation en vertu du droit des assurances sociales et du droit des étrangers et dont la condamnation est entrée en force.

Cette sanction consiste en **l'exclusion temporaire des marchés publics** au niveau communal, cantonal ou fédéral ou en la **réduction d'aides financières**.

Ces arrêts, une fois entrés en force, sont communiqués au SECO, qui tient une liste des employeurs sanctionnés. Cette liste publique est disponible sur Internet.

7.2.3 DIGRESSION: Campagne nationale d'information et de sensibilisation

Le 26 janvier 2004, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a demandé au Conseil fédéral dans un postulat¹⁹ de lancer une campagne d'information et de sensibilisation sur les conséquences du travail au noir, en collaboration avec les cantons et les partenaires sociaux. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat et a rappelé qu'il avait déjà souligné l'importance d'une telle mesure dans son message.

Le SECO a été chargé de la réalisation de la campagne. Avec la collaboration de l'agence de publicité crbasel, il a lancé la campagne nationale d'information et de sensibilisation «Pas de travail au noir. Tout le monde y gagne.»²⁰. Les cantons et les partenaires sociaux ont également été impliqués dans la préparation de la campagne. La conseillère fédérale Doris Leuthard, cheffe du Département fédéral de l'économie, a lancé la campagne par une conférence de presse le 27 novembre 2007.

La campagne, qui s'étale sur deux ans, emploie plusieurs instruments publicitaires et de relations publiques pour atteindre les différents groupes cibles définis. Des affiches ont été employées pour sensibiliser dans un premier temps l'ensemble de la population à la question du travail au noir. Parallèlement, différents moyens de communication, comme des annonces, des brochures et des articles promotionnels sont utilisés pour informer sur le phénomène du travail au noir et sur les nouvelles dispositions légales. Toutes les informations sont mises à disposition sur le site Internet www.pas-de-travail-au-noir.ch, classées en fonction des groupes-cibles.

Une campagne de remerciements sera lancée dans les grands médias au milieu de 2009 et constituera la dernière phase de la campagne.

Le SECO a mandaté un institut de recherche pour effectuer une étude d'évaluation mesurant l'efficacité de la campagne. Les résultats de cette étude seront disponibles à l'automne.

¹⁹ Postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national : Campagne nationale d'information et de sensibilisation quant aux conséquences du travail au noir, du 16 janvier 2004 (http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20043001).

²⁰ Pour des informations sur la campagne cf. www.pas-de-travail-au-noir.ch.