

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants :

Exposé des motifs et projets de lois modifiant :

- la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi
- la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise
- la loi du 24 juin 1996 sur les marchés publics

La commission s'est réunie à deux reprises, soit le 21 avril de 14h00 à 16h00 et le 8 mai de 07h30 à 10h30 à la salle 300 du Département de l'économie, rue Caroline 11.

Pour la première séance, elle était composée de Mmes Mireille Aubert, Sandrine Bavaud, Martine Fiora Guttmann, Michèle Gay Vallotton et Christiane Jaquet-Berger ainsi que de MM. François Brélaz, André Delacour, Grégory Devaud, Olivier Feller, Jean Guignard, Pierre-Alain Mercier, Michel Miéville, Stéphane Montangero, Laurent Wehrli et Eric Walther, confirmé en tant que président rapporteur.

Pour la seconde séance, MM. Pierre Grandjean et Rémy Pache remplaçaient respectivement MM. Olivier Feller et Grégory Devaud.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, chef du Département de l'économie.

Il était accompagné pour les deux séances de M. Roger Piccand, chef du service de l'emploi (SDE), de Mme Françoise Favre et de M. Laurent Beck qui, outre les renseignements utiles qu'ils ont apportés à la commission, ont tenu les procès-verbaux, ce pourquoi nous les remercions.

1. Introduction.

Pour introduire la discussion, la parole est donnée à M. le conseiller d'Etat qui nous présente l'exposé des motifs.

Les modifications proposées dans cet exposé des motifs découlent de la révision de certaines lois fédérales appliquées par le SDE. Ces nouvelles lois sont en vigueur sur le plan suisse depuis le 1er janvier 2008 et nécessitent quelques adaptations de nos lois cantonales.

Les modifications de la loi fédérale sur le travail au noir ne laissent que peu de latitude d'application aux cantons. Le canton ne peut aller au-delà des règles fixées par la législation fédérale, lorsque le droit fédéral est exhaustif et ne donne aucune compétence au canton.

2. Discussion

- S'agissant du transfert des sanctions des bénéficiaires RI aux ORP, le SDE et le SPAS ont poussé le Conseil d'Etat à aller de l'avant, ces modifications leur permettant de disposer d'un meilleur outil de réinsertion qui pourra être utilisé à un moment où le marché de l'emploi est favorable pour effectuer les changements proposés.
- La commission cantonale tripartite pour l'emploi (CCTE), prévue par la LEmp a-t-elle été préalablement consultée sur cet objet de modifications légales ?
- Compte tenu de l'urgence (entrée en vigueur en janvier de cette année) et des mesures concernant le RI, le Conseil d'Etat n'a pas jugé nécessaire de mettre ce projet en consultation (les modifications proposées ne contenant pas ou très peu d'enjeux politiques ou apparaissant purement comme formelles ou cosmétiques).
- La CCTE n'a pas été consultée formellement mais ses représentants ont été informés des mesures prises par le Conseil d'Etat. C'est donc spécialement pour des raisons de calendrier que cela ne s'est pas fait.
- Il semble toutefois regrettable de ne pas avoir consulté la CCTE qui, par sa situation tripartite paraît vraiment le lieu où pourraient être soulevées les remarques utiles dès lors qu'il s'agit d'un organe important et représentatif, et relevant expressément des dispositions légales.
- Le DEC est un département sensible au partenariat social à juste titre. L'accord de la CCTE donnerait une force supplémentaire à ce projet de loi !
- Ce projet ne semble pas comporter de "lézards" ; toutefois, vu que la commission ne terminera pas ses travaux lors de cette séance, demande est faite au Conseil d'Etat de consulter la CCTE avant la prochaine séance, ce à quoi M. le conseiller d'Etat s'engage.
- Les modifications proposées sont attendues par les CSR et les ORP qui attendent de celles-ci un certain nombre de clarifications nécessaires.
- Le SDE confirme qu'il est satisfait du travail effectué par les ORP dans le cadre du placement des demandeurs d'emploi auprès d'employeurs et n'a pas l'intention de leur enlever cette compétence.
- Une nuance existe toutefois entre la notion de placement de demandeurs et celle d'aptitude au placement. Afin de simplifier le travail des ORP et de rationaliser, il a été décidé de transférer l'examen et la décision de l'aptitude au placement à un service juridique professionnel.
- Les conseillers en personnel conservent la compétence de dire si un cas peut constituer un problème d'aptitude au placement et de transférer le dossier aux collaborateurs du service juridique. Les conseillers restent donc responsables de leurs dossiers.
- Les personnes qui s'occupent des problématiques d'aptitude ont la possibilité de traiter les cas qui leur sont soumis, soit uniquement par échange d'écritures, soit en entendant les personnes concernées. Chaque examen donne lieu à une décision qui contient les voies de recours. Au niveau de l'exécution des sanctions, rien ne change. Les ORP conservent la compétence de rendre des sanctions en matière de LACI et le projet prévoit de la leur donner en matière de RI.
- L'examen de l'aptitude au placement a pour conséquence une suspension immédiate du versement des indemnités de chômage. Il convient donc de faire en sorte de traiter les cas le plus rapidement possible.
- En 2007, les ORP ont examiné 2000 cas sous l'angle de l'aptitude au placement. Un peu moins de 900 personnes ont été déclarées inaptées au placement pour motifs divers.
- Pourquoi voir un nombre important d'articles abrogés dans le titre relatif au travail illicite ?
- Certaines propositions de suppressions d'articles sont certes dues aux nouvelles dispositions fédérales, mais semblent diminuer la clarté du texte en retirant certaines informations, notamment pour celles et ceux qui, non initiés, sont amenés à consulter ces lois et qui ne sont pas juristes. L'option retenue ne l'est-elle pas au détriment d'une bonne compréhension du texte ?
- Il n'est pas nécessaire de reprendre dans une loi cantonale ce qui figure dans la loi fédérale.
- Y avait-il alors nécessité de faire une loi cantonale ?

- La loi cantonale proposée comprend un minimum d'articles indispensables.
- Ceci apparait encore moins nécessaire lorsqu'il s'agit d'une loi d'application.
- La lecture de la LEmp donne avant tout connaissance des rôles et des compétences données aux organes d'exécution.
- Le canton peut-il aller au-delà des règles fixées par la législation fédérale, notamment s'agissant de la définition du travail illicite ?
- Un canton ne peut légiférer sur des objets pour lesquels le droit fédéral est exhaustif et ne donne aucune compétence ni marge de manœuvre aux cantons. Par exemple, la clause stipulant dans la loi actuelle que sont considérés comme travaux illicites "*les travaux exécutés par des travailleurs en violation d'une convention collective, notamment durant leur temps libre*", n'est plus retenue comme du travail au noir au regard de la nouvelle définition fédérale plus restrictive, qui d'ailleurs ne reprend pas le terme illicite.
- Le canton n'a donc pas la possibilité de légiférer à ce sujet ; toutefois, le législateur fédéral a délibérément laissé la possibilité à l'autorité fédérale de compléter les exigences minimales par le biais d'un contrat de prestations passé avec les autorités cantonales.
- Les cantons ont la possibilité d'entreprendre un certain nombre d'actions dont, en particulier, des campagnes de prévention. Le canton n'a pas exclu cette possibilité, mais a décidé de ne pas le faire tout de suite dès lors que la Confédération, par le SECO, vient de faire une campagne à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur le travail au noir (LTN).

Réunion de la CCTE

En réponse à la demande de vos commissaires, la Commission cantonale tripartite pour l'emploi s'est réunie le 5 mai 2008.

Le procès-verbal est distribué aux membres de la commission. Ce dernier fait mention de propositions de modifications de quelques articles.

Le Conseil d'Etat reprend certains d'entre eux et les présentera à la réflexion de la commission lors de l'étude par articles.

3. Examen de la partie générale et des articles de loi

3 a Projet de loi modifiant la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi

Entrée en matière

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, la commission préavise pour l'entrée en matière sur cette modification de loi.

Examen article par article

TITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Chapitre I But et champ d'application de la loi

Article 1 But

Des commissaires regrettent de constater que le concept de travail au noir tel que défini dans la loi fédérale est plus restrictif que notre actuelle loi sur le travail illicite.

L'article 1 est adopté tel que proposé par 9 oui, 0 non et 6 abstentions.

Article 2 Champ d'application matériel

Une proposition d'amendement de la CCTE tendant à introduire un 3e alinéa ancrant dans le but de la loi la possibilité de conclure des conventions avec des tiers, en particulier les partenaires sociaux, est reprise et présentée par le Conseil d'Etat qui dépose l'amendement suivant : "*Elle prévoit la possibilité pour le Conseil d'Etat de signer des conventions avec des tiers, en particulier avec les partenaires sociaux.*"

L'amendement du Conseil d'Etat est accepté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

L'article 2 amendé est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Chapitre II Autorités compétentes

Article 7 Compétences de la Commission cantonale tripartite pour l'emploi

L'article est adopté par 11 oui, 0 non et 4 abstentions.

Chapitre III Base de données informatique

Article 7a Base de données informatique

L'article 7a est adopté par 9 oui, 0 non et 6 abstentions.

Les abstentions à cet article sont justifiées par un souci de confidentialité dans la diffusion des données dans le canton.

TITRE II EMPLOI ET AIDES AUX CHOMEURS

Chapitre II Service public de l'emploi et chômage

Article 13 ORP

L'article 13 est adopté par 14 oui, 0 non et 1 abstention.

Chapitre III Revenu d'insertion - Insertion professionnelle

Section I Généralités

Article 23a Devoirs des bénéficiaires RI

Suite aux travaux de la CCTE, le Conseil d'Etat propose un amendement remplaçant les termes "Les bénéficiaires RI" par "*Les demandeurs d'emploi au bénéfice du RI*".

L'amendement proposé par le Conseil d'Etat est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Discussion

La notion d'"emploi convenable" est définie par l'article 16 de la LACI et bénéficie d'une importante jurisprudence, et les demandeurs d'emploi RI ont les mêmes devoirs que ceux de la LACI. Ceux-ci figurent à l'article 17 alinéa 3 de la même LACI. Il apparaît juridiquement obligatoire de préciser les devoirs des bénéficiaires.

L'article 23a est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Article 23b Sanctions

Discussion

Au niveau des sanctions possibles, le Conseil d'Etat affirme qu'elles sont nécessaires afin de punir ceux qui ne respectent pas les conditions prévues par l'article 23a.

Le système des sanctions est prévu dans la LASV. Il est appliqué par les CSR.

Les sanctions consistent en une possible réduction du montant de l'allocation de 15% ou de 25% sur une période maximum de 12 mois.

La nouveauté de cet article consiste en un transfert de compétences des CSR aux ORP.

Le barème est de la compétence du Conseil d'Etat et figurera dans le règlement d'application. Toutefois, il n'y a à ce jour aucune raison de changer la tarification.

Les voies de recours sont fixées aux articles 84 et 85 LEmp et ne changent pas (auprès du Service de l'emploi, puis de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal).

Ces sanctions ont trait notamment à des demandeurs d'emploi ne se présentant pas, sans raison valable, à des rendez-vous fixés. Une certaine souplesse existe dans la pratique.

L'article 23b est adopté par 11 oui, 1 non et 3 abstentions.

Section II Mesures cantonales d'insertion professionnelle

Article 24 Buts

Cet article consacre la pratique actuelle selon laquelle les mesures d'insertion professionnelle sont octroyées selon les mêmes critères que les mesures prévues dans le cadre de la LACI.

L'article 24 est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Article 33 Abrogé

Les employeurs sont peu enclins à demander l'ACE qui a été utilisée à 2 reprises seulement en 2007. En plus d'être désavantageuse, elle constitue une mesure administrative très lourde en raison notamment de sa durée. L'objectif de cette abrogation est de supprimer un doublon et d'être le plus généreux possible en favorisant clairement l'utilisation des ACIT.

L'abrogation de l'article 33 est adoptée par 10 oui, 1 non et 4 abstentions.

TITRE III PROTECTION DES TRAVAILLEURS

Chapitre I Dispositions générales

Section II Loi fédérale (LTr) – Protection de la santé

Article 48 Abrogé

Le canton n'a plus de marge de manœuvre en matière d'autorisation.

L'ordonnance No 5 de la loi sur le travail ne prévoit plus de cas dans lesquels le canton a encore le choix d'instaurer des procédures d'autorisation. Le Service de l'emploi est l'autorité d'exécution des ordonnances, notamment dans le cadre des dispositions de protection relatives aux jeunes travailleurs.

L'abrogation de l'article 48 est adoptée par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Article 60 Abrogé

L'abrogation de l'article est adoptée par 13 oui, 0 non et 2 abstentions.

TITRE IV MAIN D'OEUVRE ETRANGERE

Chapitre I Exécution de la LEtr et de l'OLCP

Article 64 Compétences du Service en matière de LEtr

Le terme "notamment" a été ajouté sur demande du SJL afin d'éviter de devoir modifier l'article 64 en cas de révision des textes fédéraux.

L'article 64 permet de préciser les compétences respectives du SDE par rapport au SPOP.

Concernant la différence entre le préavis et la décision (lettre a), ceci découle du fait que lors de l'obtention d'un permis, une décision initiale est rendue par le SDE qui émet ensuite, après approbation par l'ODM, un préavis au SPOP, service compétent pour délivrer formellement le permis.

En droit fédéral, il n'est plus possible de refuser de travailler à une personne admise à titre provisoire en invoquant la priorité du travailleur indigène. Seul un salaire non conforme aux usages peut dorénavant justifier un refus. Tout ce qui n'a pas trait à l'activité lucrative à proprement parler est de la compétence du SPOP et de l'ODM.

Le changement de canton est dorénavant rendu possible pour les titulaires de permis B.

L'article 64 est adopté par 12 oui, 0 non et 3 abstentions.

TITRE V LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR

Chapitre I Titre abrogé

Article 72 Organe de contrôle

En raison de la terminologie "travail au noir" adoptée par la loi fédérale, le terme travail illicite ne peut être repris dans notre loi d'application, bien que pour bien des commissaires, la notion de travail au noir semble concerner moins de situations abusives que notre ancienne appellation.

La prévention est implicitement incluse dans la notion de lutte et déduite de l'article 1.

L'article 72 est adopté comme présenté par le Conseil d'Etat par 12 oui, 0 non et 3 abstentions.

Cet article devient donc :

Alinéa 1 Abrogé

Alinéa 2 modifié comme suit : Le Service est l'organe de contrôle cantonal compétent au sens de la

LTN

Alinéa 3 Abrogé

Article 73 Abrogé

L'abrogation proposée de l'article 73 est acceptée par 10 oui, 0 non et 5 abstentions.

Article 74 Abrogé

L'abrogation proposée de l'article 74 est acceptée par 10 oui, 0 non et 5 abstentions.

Chapitre II Titre abrogé

Article 75 Exécution des contrôles

L'article 75 est adopté tel que proposé par 11 oui, 0 non et 4 abstentions.

Article 76 Abrogé

L'abrogation proposée de l'article 76 est acceptée par 11 oui, 0 non et 4 abstentions.

Article 77 Abrogé

L'abrogation proposée de l'article 77 est acceptée par 11 oui, 0 non et 4 abstentions.

Chapitre III Titre abrogé

Article 78 Abrogé

L'abrogation proposée de l'article 78 est acceptée par 12 oui, 0 non et 3 abstentions

Article 79 Emoluments

Le terme "personnes contrevenantes" est générique ; il englobe toutes les personnes qui contreviennent, tant les employeurs que les travailleurs. L'employeur visé est le responsable de l'entreprise.

Proposition d'amendement :

"Les émoluments prévus par la LTN et son ordonnance d'application, y compris les honoraires d'experts extérieurs, sont mis à la charge des personnes physiques ou morales contrevenantes par voie de décision."

L'amendement proposé est adopté par 8 oui, 1 non et 6 abstentions.

L'article 79 tel qu'amendé est adopté par 14 oui, 0 non et 1 abstention.

Article 80 Obligation des autorités administratives et judiciaires

L'article 80 est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Chapitre IV Titre abrogé

Le Conseil d'Etat propose un nouveau titre à ce chapitre, soit :

"Titre V bis Collaboration avec des tiers"

La proposition est acceptée par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

Article 81 Collaboration

De la séance de la CCT, il découle que celle-ci considère l'alinéa 1 par trop restrictif.

Elle souhaite que les conventions puissent être signées dans un cadre plus large que celui retenu.

Suite à ces remarques, le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant :

"Le Conseil d'Etat collabore avec les partenaires sociaux ou d'autres organismes souhaitant contribuer à un meilleur équilibre et un meilleur contrôle du marché du travail. Il peut conclure des conventions avec eux."

Un contre-amendement est proposé à cet alinéa 1. Il reprend les propos émis par un membre de la CCTE :

"Le Conseil d'Etat collabore avec les partenaires sociaux ou d'autres organismes ayant un intérêt à lutter contre le travail au noir et à veiller au respect des conditions minimales de travail et de salaire,

notamment en concluant avec eux des conventions."

Au vote, les deux amendements sont opposés.

L'amendement du Conseil d'Etat est préféré par 8 oui et 7 voix contraires.

Le premier alinéa devient :

"Le Conseil d'Etat collabore avec les partenaires sociaux ou d'autres organismes souhaitant contribuer à un meilleur équilibre et un meilleur contrôle du marché du travail. Il peut conclure des conventions avec eux."

L'article 81 ainsi modifié est adopté par 11 oui, 0 non et 4 abstentions.

TITRE VI DECISIONS, OPPOSITIONS ET RECOURS

Article 85 Recours externes

Une erreur s'est glissée à la fin de l'alinéa 2 de l'EMPL. Il s'agit en effet de parler d'autorité judiciaire et non administrative.

Amendement :

Fin du 2e alinéa : changer le terme "administrative" par "judiciaire".

L'amendement du Conseil d'Etat est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

L'article 85 est ainsi adopté par 14 oui 0 non et 1 abstention.

TITRE VII DISPOSITION PENALE

Article 86 Disposition pénale

L'article 86 est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

L'article 2 est la formule d'exécution.

Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise

Entrée en matière

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, la commission préavis pour l'entrée en matière sur cette modification de loi.

Examen de l'article modifié

Article 18 Attributions des autorités d'application

La modification proposée de l'article est adoptée par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

L'article 2 est la formule d'exécution.

Projet de loi modifiant la loi du 24 juin 1996 sur les marchés publics

Entrée en matière

Par 14 oui, 0 non et 1 abstention, la commission préavis pour l'entrée en matière sur cette modification de loi.

Examen de l'article modifié

Article 14a Sanctions

Alinéa 2

Le Département des infrastructures n'est pas favorable à la suppression de la liste permanente des soumissionnaires qualifiés, cette notion se retrouvant dans des articles de la loi sur les marchés publics ainsi que dans l'accord intercantonal sur les marchés publics. Comme d'autres cantons, le DINP souhaite pouvoir se réserver la possibilité de recourir à un tel outil, même si, pour l'instant, cette liste ne paraît plus être mise à jour.

Les entreprises générales peuvent évidemment être contrôlées. On rencontre en outre souvent plus de

problèmes dans des entreprises de second œuvre.

L'article 13 alinéa 3 de la LTN prévoit que *"le SECO établit une liste des employeurs faisant l'objet d'une décision entrée en force d'exclusion des marchés publics ou de diminution des aides financières."*

L'article 14a tel que modifié est adopté par 15 oui, 0 non et 0 abstention.

L'article 2 est la formule d'exécution.

Lausanne, le 10 juin 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Eric Walther*