

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Jean-Michel Favez relative aux trop nombreuses infractions dénoncées dans le secteur des métiers de bouche et des activités analogues

#### *Rappel de l'interpellation*

*"Le 13 mai dernier, la commission de surveillance de la lutte contre le travail au noir dans le secteur des métiers de bouche et des activités analogues a publié son rapport 2012. Ce rapport, pour le moins alarmant lorsqu'on examine le nombre d'infractions constatées, a d'ailleurs fait l'objet d'un communiqué de presse que chacun-e d'entre nous a reçu et que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer lors de l'examen du rapport de la commission de gestion.*

*En dehors des méthodes de travail de la commission, on y apprend qu'en 2012, les inspecteurs ont contrôlé 281 entreprises (30 boulangeries-pâtisseries, 13 boucheries-charcuteries et 238 hôtels-restaurants et activités analogues-traiteurs et manifestations) et vérifié les conditions d'occupation de 4'723 travailleurs. A noter que 21 de ces 281 entreprises n'employaient pas de personnel. Pour les éléments statistiques ci-dessous, il convient donc de se baser sur le nombre de 260 et non 281.*

*Ces contrôles ont permis de dénombrer 166 entreprises ayant commis des infractions à la Loi sur le Travail (64% des entreprises contrôlées), 250 aux conventions collectives de travail(58%) et 67 à la Loi sur les étrangers (26%). Enfin, il a été constaté 66 entreprises en infractions avec l'impôt à la source (25%) et 43 en lien avec les assurances sociales (17%).*

*Le communiqué de presse paru parallèlement met l'accent sur la diminution des infractions constatées par rapport à 2011, procédé qui nous paraît plus comme un écran de fumée que comme une analyse judicieuse d'une situation qu'on se permettra de qualifier d'extrêmement préoccupante, pour ne pas dire scandaleuse. Cette situation est d'autant plus préoccupante dans le contexte de la libre circulation des personnes qui prévaut depuis quelques années et les mesures d'accompagnement qui devraient justement lutter contre ce type d'abus.*

*Je souhaite donc poser les questions suivantes au Conseil d'état:*

- 1) Quelle analyse celui-ci fait-il de la situation qui prévaut dans le secteur des métiers de bouche et des activités analogues ?*
- 2) D'autres secteurs économiques sont-ils touchés dans une proportion aussi importante d'infractions et comment en expliquer les raisons ?*
- 3) Le Conseil d'Etat estime-t-il suffisants les moyens dévolus à ces contrôles pour lutter d'une manière efficace contre les abus et garantir une meilleure protection des travailleurs et des travailleuses notamment, mais de l'Etat aussi (impôts par exemple) ?*
- 4) Le Conseil d'Etat estime-t-il suffisantes et adéquates les sanctions prises à l'encontre des*

*entreprises dénoncées ?*

*5) Le Conseil d'Etat estime-t-il que le Service de l'emploi remplit dans ce domaine toute sa mission lorsque, année après année, une situation aussi désastreuse continue à prévaloir dans un secteur important de l'économie vaudoise ?*

*6) Quelles mesures le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place pour lutter enfin efficacement contre les trop nombreuses infractions constatées dans ce secteur, ou dans d'autres dont la situation s'avérerait également problématique ?*

*Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses".*

*Gland le 28 mai 2013 Jean-Michel Favez*

### **Réponse à l'interpellation**

**Question 1 :** *Quelle analyse celui-ci fait-il de la situation qui prévaut dans le secteur des métiers de bouche et des activités analogues ?*

#### **Réponse:**

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec attention du rapport de la commission de surveillance de la lutte contre le travail au noir dans le secteur des métiers de bouche et activités analogues dans le canton de Vaud. Il ne reviendra pas en détail sur l'historique de cette commission de contrôle mais entend saluer ici la qualité et la persistance de la collaboration initiée dès novembre 2003 avec les partenaires sociaux de la branche au niveau cantonal. L'un des résultats les plus probants de cette relation qui n'a pas d'équivalent en Suisse demeure le fait que près de 1'500 établissements publics et les conditions de travail de plus de 20'000 travailleurs ont été contrôlés à ce jour.

En substance, le Conseil d'Etat retient les éléments suivants:

- il ne fait aucun doute que les résultats des contrôles menés par les inspecteurs du Service de l'emploi (SDE) sont loin d'être satisfaisants et qu'ils justifient clairement la poursuite des efforts entrepris de longue date. Ils montrent la persistance de problèmes substantiels dans l'application de la Convention collective des branches concernées, mais également dans le domaine de la Loi sur le travail (LTr). Ils laissent toutefois apparaître une évolution positive - mais nettement insuffisante - dans le domaine du travail au noir (LTN), soit le droit migratoire, les assurances sociales et l'impôt à la source
- le rapport annuel de la commission de surveillance offre une synthèse des différentes infractions constatées sans mettre particulièrement en perspective la nature et la gravité de celles-ci. Il convient donc de nuancer l'évolution de la situation dans les différents registres réglementaires couverts par les inspecteurs. Si par exemple la proportion de travailleurs clandestins demeure significative alors même que le nombre de chômeurs du secteur concerné est chroniquement élevé, ce n'est pas le cas des problèmes liés à l'annonce aux assurances sociales qui sont en nette diminution par rapport aux exercices antérieurs à 2010. De même, les rapports transmis aux commissions paritaires font état de violations importantes aux minima conventionnels, mais également de problèmes moins récurrents comme des infractions mineures aux horaires de travail ou l'absence de relevés d'heures sans qu'automatiquement cette carence soit intentionnelle et vise à dissimuler une infraction
- près de 50% des contrôles menés par les inspecteurs du SDE le sont sur la base de dénonciations, de plaintes de travailleurs ou d'informations issues des polices cantonale et communales du commerce ou des différentes autorités de police. Comparativement à d'autres domaines de contrôle, le ciblage des établissements

problématiques est donc nettement plus performant et la probabilité de mettre à jour des infractions ou des délits est substantiellement plus élevée. En moyenne et sur l'ensemble des contrôles menés au titre de la lutte contre le travail au noir sur le marché du travail cantonal, soit près de 1'700 en 2012, un quart seulement résultait d'un soupçon ou d'une information concordante obtenue de tiers

- enfin, malgré des constats certainement préoccupants, il faut également souligner que certaines des caractéristiques de ce secteur d'activité – saisonnalité, forte mobilité des travailleurs, proportion importante d'emplois à faible valeur ajoutée et concurrence élevée – exercent une pression significative sur beaucoup d'exploitants, lesquels n'ont pas toujours le temps d'acquérir une expérience professionnelle suffisante et d'adopter un mode de gestion rigoureusement conforme aux prescriptions légales. Le Conseil d'Etat est néanmoins interpellé par le résultat des contrôles effectués par le SDE, et soutient, à cet égard, la politique de la commission de surveillance visant à renforcer la formation des exploitants qui méconnaissent les exigences légales existantes.

Le Conseil d'Etat ne partage donc pas entièrement les appréciations formulées par Monsieur le Député Jean-Michel Favez et conteste en particulier toute volonté de la commission de surveillance de minimiser les constats opérés par les inspecteurs du SDE. Il rappelle à cet égard que le communiqué de presse du 13 mai 2013 a été approuvé par l'ensemble des parties à la commission de surveillance et notamment par les représentants d'Hôtel & Gastro Union, de SYNA et d'Unia. Par ailleurs, dans un même esprit de collaboration, la présente réponse a été soumise à la commission de surveillance qui n'a émis aucune remarque.

**Question 2 :** *D'autres secteurs économiques sont-ils touchés dans une proportion aussi importante d'infractions et comment en expliquer les raisons ?*

**Réponse:**

De manière transversale, tous les secteurs ou segments d'activité nécessitant une importante main-d'œuvre pour des activités à faible valeur ajoutée présentent des taux d'infractions importants et supérieurs à la moyenne. Mis à part le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, on peut également relever l'existence de problèmes persistants dans une partie du gros-œuvre (coffrage, ferrailage) du second œuvre (plâtrerie-peinture), ainsi que dans le secteur du nettoyage ou de l'économie domestique et dans une moindre mesure de l'agriculture.

Les caractéristiques du marché de l'hôtellerie et de la restauration, telles qu'exposées précédemment, et le ciblage plus important des employeurs de ce secteur expliquent également en partie la persistance de taux élevés d'infractions.

Le Conseil d'Etat souligne toutefois que tous les secteurs cités, à l'exception de l'économie domestique et de l'agriculture, sont couverts par des conventions collectives de travail étendues et que ni les pouvoirs publics, ni les commissions tripartites chargées d'exécuter les mesures d'accompagnement n'ont la possibilité de faire respecter les normes conventionnelles. Cette compétence est en effet exclusivement dévolue aux commissions paritaires, soit aux représentants des employeurs et des travailleurs des branches concernées.

**Question 3 :** *Le Conseil d'Etat estime-t-il suffisants les moyens dévolus à ces contrôles pour lutter d'une manière efficace contre les abus et garantir une meilleure protection des travailleurs et des travailleuses notamment, mais de l'Etat aussi (impôts par exemple) ?*

**Réponse:**

En considération des seuls taux d'infractions mentionnés dans le rapport de la commission de surveillance, la question de la suffisance des moyens affectés aux contrôles de ce secteur d'activité peut paraître pertinente. Il convient toutefois de tenir compte des éléments suivants:

- ainsi que le rappelle opportunément le rapport de la commission de surveillance, quelques 2'760 établissements vaudois sont au bénéfice d'une licence octroyée en application des dispositions de la Loi sur les auberges et débits de boisson (LADB). En 2012, les inspecteurs du SDE ont contrôlé 281 entreprises - soit 10% des titulaires de licence - et vérifié les conditions d'occupation de 4'723 salariés dans le secteur des métiers de bouche
- à titre de comparaison, le rapport annuel du SECO sur l'exécution de la Loi fédérale sur les mesures de lutte contre le travail au noir du 24 juin 2013 montre qu'en 2012 33'195 travailleurs ont été contrôlés dans l'ensemble de la Suisse, dont un tiers environ (10'274) dans le seul canton de Vaud. Le 2<sup>ème</sup> canton le plus actif dans ce domaine, Genève, comptabilise 4'814 travailleurs contrôlés, soit à peu de chose près l'équivalent des contrôles d'employés dans les seuls secteurs d'activités couverts par la LADB dans le canton de Vaud en 2012
- tous les rapports de contrôle du SDE dans ce domaine sont à la fois transmis à la commission paritaire centrale de la CCT de l'hôtellerie-restauration à Bâle, qui dispose du pouvoir de sanctionner les employeurs ne respectant pas les normes conventionnelles et les minima salariaux, mais également à la police cantonale du commerce pour d'éventuelles suites au sens de la LADB, ainsi qu'aux caisses AVS et à l'administration cantonale des impôts. Le travail des inspecteurs constitue donc le 1<sup>er</sup> élément d'une chaîne de contrôle qui a des conséquences réelles à d'autres niveaux et qui mobilise régulièrement plusieurs autres ressources que celles affectées au seul Service de l'emploi.

Comme le montrent ces chiffres, le domaine des métiers de bouche, tout comme d'ailleurs la construction, font dans le canton de Vaud l'objet d'une surveillance très étendue et sans commune mesure avec ce qui se pratique ailleurs en Suisse. A défaut de considérer que tous les problèmes sont résolus, le Conseil d'Etat estime donc que les ressources affectées à la surveillance de ce secteur sont raisonnablement proportionnées à son importance et suffisantes en regard des problèmes constatés, ainsi que de la pratique au niveau national.

Il souligne en outre que l'organe de contrôle paritaire chargé de faire respecter la CCT de l'Hôtellerie-restauration ne compte que onze inspecteurs pour toute la Suisse, dont seulement deux sont affectés à la Suisse romande ! Compte tenu de l'importance relative des infractions conventionnelles régulièrement relevées par les collaborateurs du SDE, le Conseil d'Etat considère que le canton de Vaud n'a pas à rougir des efforts consentis et qu'il appartient en priorité aux partenaires sociaux de renforcer l'application et le respect des CCT concernées.

**Question 4 :** *Le Conseil d'Etat estime-t-il suffisantes et adéquates les sanctions prises à l'encontre des entreprises dénoncées ?*

**Réponse:**

En matière de lutte contre le travail au noir, l'employeur qui ne respecte pas les normes légales et conventionnelles s'expose à trois types de sanction qui peuvent être cumulés:

- sur le plan administratif, l'octroi de permis de séjour pour des travailleurs étrangers peut être suspendu pour des durées variables et dans les cas graves la licence d'exploitation au sens de la LADB peut être retirée. Chaque sanction donne lieu à la facturation d'émoluments et, en ce qui concerne le travail au noir, à la facturation des frais de contrôle. En cas de condamnations pénales entrées en force, la LTN prévoit également l'exclusion des marchés publics ou la suppression totale ou partielle d'aides financières
- l'exploitant qui emploie des travailleurs clandestins et/ou qui ne respecte pas ses

obligations d'annonce auprès des assurances sociales ou de l'impôt à la source commet un délit, peut donc être dénoncé par l'instance compétente et s'expose à une condamnation pénale

- en dernier lieu, le non-respect des normes conventionnelles peut être sanctionné par des pénalités financières imposées par l'organe de contrôle de la CCT de l'hôtellerie-restauration ou des autres branches concernées.

L'administration cantonale exploite systématiquement les possibilités de sanction qui lui sont offertes en cas de constats d'infraction. De même, chaque fois qu'un délit passible d'une sanction pénale est mis à jour, le dossier est transmis au Ministère public qui apprécie l'opportunité et la quotité d'une éventuelle condamnation. Dans la majorité des cas, il s'agit de peines avec sursis selon le principe des jours-amendes ainsi que le prévoit le Code pénal, mais s'il y a récidive, le Ministère public condamne les employeurs à des peines fermes. En 2012 et dans ce seul domaine de contrôle, le SDE a ainsi dénoncé 59 employeurs, facturé 60'000 francs au titre des frais de contrôle et prélevé 14'750 francs d'émoluments en relation avec les sanctions administratives prononcées en matière de droit migratoire.

En outre, le Conseil d'Etat estime qu'une augmentation du montant des émoluments facturés aux entreprises ayant commis du travail au noir (actuellement de 100 francs par heure) est envisageable, ce dans la perspective d'une adaptation des émoluments aux coûts effectifs et au volume d'heures de travail occasionnés pour le SDE. Le montant de cet émolument avait en effet été fixé lors de l'adoption du règlement d'application de la Loi sur l'emploi (RLEmp) – c'est-à-dire en 2005 déjà.

Enfin, et quand bien-même la commission paritaire à Bâle reçoit systématiquement copie des rapports de contrôle, le Conseil d'Etat n'a pas véritablement le sentiment que cet organe central accorde toute l'attention nécessaire aux constats d'infractions relevés par les inspecteurs et, d'une façon générale, il ne peut que regretter le peu de cas qui est fait du travail de la commission de contrôle vaudoise par les partenaires sociaux au niveau national.

Sur l'ensemble et en l'état du droit, il apparaît assez clairement qu'un usage plus intensif des pénalités conventionnelles constituerait un axe substantiel de renforcement et d'optimisation du dispositif. Le Gouvernement incitera la commission paritaire nationale à modifier sa pratique.

**Question 5 :** *Le Conseil d'Etat estime-t-il que le Service de l'emploi remplit dans ce domaine toute sa mission lorsque, année après année, une situation aussi désastreuse continue à prévaloir dans un secteur important de l'économie vaudoise ?*

**Réponse:**

Le Conseil d'Etat estime que le SDE remplit pleinement la mission de surveillance qui lui est dévolue et qu'il exploite l'intégralité des instruments dont il dispose dans l'application des différentes dispositions légales. Ainsi qu'il l'a évoqué précédemment, l'amélioration de la situation dans ce domaine devrait plutôt être le fait des organes paritaires centraux qui font encore montre d'une certaine réserve, malgré une évolution positive en regard de la situation qui prévalait il y a dix ans.

**Question 6 :** *Quelles mesures le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place pour lutter enfin efficacement contre les trop nombreuses infractions constatées dans ce secteur, ou dans d'autres dont la situation s'avérerait également problématique ?*

**Réponse:**

Le Conseil d'Etat s'est exprimé à plusieurs reprises sur sa politique en matière de lutte contre le travail au noir et de mesures d'accompagnement. La surveillance du marché du travail demeure une de ses priorités et se trouve en bonne place dans son programme de législature. Il rappelle également que le dispositif de surveillance du marché du travail a déjà fait l'objet de renforcements substantiels ces dix dernières années et que globalement le nombre d'inspecteurs actifs dans le canton de Vaud a progressivement doublé pour atteindre 26 postes répartis auprès de 3 instances distinctes : soit 15 au

SDE (y compris l'Hôtellerie-restauration), 5 à l'Inspection du travail de la Ville de Lausanne et 6 au Contrôles des chantiers.

Il ne fait aucun doute que les constats opérés par les inspecteurs du SDE justifient pleinement le maintien de ce dispositif et la poursuite des efforts entrepris depuis plus de dix ans. Le Conseil d'Etat demeure évidemment attentif à l'évolution de la situation du marché du travail et, cas échéant, se réserve toute possibilité de renforcer les ressources affectées au contrôle des différents secteurs d'activité. Il entend solliciter la commission de surveillance pour qu'elle analyse de manière plus détaillée le résultat des contrôles effectués de manière purement aléatoire (environ 50%), dans la mesure où ceux-ci sont vraisemblablement plus représentatifs de l'ensemble du secteur concerné. Par ce biais, il devrait pouvoir obtenir des indications plus précises encore, notamment sur la typologie et la gravité des infractions commises. De surcroît, le Conseil d'Etat demandera au Ministère public (MP) et à l'Administration cantonale des impôts (ACI) de fournir chaque année, au SDE, des indications sur le suivi des rapports de dénonciation. Le SDE renseignera annuellement le Conseil d'Etat sur ces éléments.

Au-delà, le Conseil d'Etat souligne toutefois que les problèmes constatés dans ce secteur excèdent d'une certaine manière la portée même des mesures de contrôle et de coercition et qu'une partie non négligeable des infractions constatées relève plus de la méconnaissance des employeurs concernés, que de la volonté délibérée de tricher.

A l'instar des membres de la commission de surveillance, le Conseil d'Etat estime nécessaire, d'une part, de renforcer les compétences générales des titulaires ou futurs titulaires de licence, voire d'imposer des formations complémentaires aux exploitants montrant de graves lacunes dans les domaines du droit du travail au sens large, de l'application de la législation en matière de vente d'alcool et du respect des directives en matière de santé publique.

En ce sens, la révision de la LADB adoptée par le Conseil d'Etat en décembre 2013 introduit une nouvelle possibilité permettant au département d'imposer à un exploitant l'obligation de suivre une formation complémentaire en cas de gestion présentant clairement des lacunes dans un des domaines précités, dont le droit du travail (art. 62a LADB "*obligation de suivre une formation complémentaire*").

D'autre part, constatant que l'effet suspensif est souvent octroyé aux employeurs fautifs par le Tribunal cantonal, suite à un retrait de licence par la Police du commerce, rendant celui-ci inapplicable parfois pendant de nombreux mois, le Conseil d'Etat a également décidé le retrait dudit effet suspensif afin que les décisions de la Police du commerce soient directement exécutoires (art. 60b LADB "*effet suspensif*").

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a plus largement renforcé le dispositif de sanctions prévu dans la LADB, en particulier avec la réintroduction du retrait de l'autorisation d'exercer ou d'exploiter pour une certaine durée mais d'au maximum 5 ans (art. 60a LADB "*retrait des autorisations d'exercer ou d'exploiter*") et la suppression de l'indication relative à la durée d'interdiction de vendre et de servir des boissons alcooliques - précédemment fixée de 10 jours à 6 mois - au profit d'une interdiction temporaire ou définitive devant permettre de combattre plus efficacement les manquements constatés (art. 61 LADB "*interdiction*").

Enfin, la lutte contre le travail au noir nécessite une collaboration interinstitutionnelle au sens de la section 7 de la LTN qui soit particulièrement étroite et efficace en matière d'accès aux informations et d'échange de celles-ci, ce tout en tenant compte de la protection des données. A ce sujet, un groupe de travail se réunit d'ores et déjà à raison de deux fois par année pour aborder les problèmes concrets rencontrés. En particulier, et là aussi conformément aux dispositions légales en matière de collaboration interinstitutionnelle, il incombe à ce groupe de travail de veiller à lever les obstacles actuels qui empêchent ou limitent l'échange et la transmission des informations entre les différents

protagonistes de la lutte contre le travail au noir.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 octobre 2013.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*