

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Claire Attinger Doepper – Lutte contre le dumping salarial et le travail au noir : quel est le comportement des entreprises sur le sol vaudois ?

Rappel

Durant cette législature, la lutte contre le travail au noir et le dumping salarial est inscrite dans le programme du Conseil d'Etat. Nous pouvons lire dans les mesures proposées les intentions exprimées comme suit : "Lutter contre le travail au noir et le dumping salarial, intensification des contrôles, application systématique des sanctions, établissement de contrats types le cas échéant."

En 2014, le dispositif des mesures d'accompagnement a été renforcé par l'engagement d'inspecteurs supplémentaires conformément à la volonté du Grand Conseil. Deux postes ont ainsi été affectés au Service de l'emploi (SDE) et deux autres, à la Commission de contrôle des chantiers, dont les titulaires entreront en fonction durant l'exercice 2015. Les principales missions sont orientées vers la prévention du dumping social et salarial et la lutte contre le travail au noir.

S'agissant des métiers de la bouche, les infractions sont nombreuses et les mesures de lutte — amendes — ne semblent pas suffisamment dissuasives pour les contrer. D'autres secteurs peuvent être associés à des infractions récurrentes contrevenant à la réglementation : je citerai sans exhaustivité les secteurs hôteliers et de la construction.

En effet, dans le communiqué de presse du 14 juin 2016, on peut lire que pour 2015, le pourcentage des infractions est en hausse par rapport à 2014. Plus loin, on lit que le nombre d'infractions ne diminue pas malgré l'intensité des contrôles. Ce rapport nous renseigne sur les activités de la commission de surveillance menées en 2015.

Si notre canton est le plus actif en Suisse quant au nombre de contrôles effectués, les résultats, les effets de ces contrôles et la stratégie pour mieux les combattre ne sont pas clairement définis.

Dès lors, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de nous préciser :

- a. *Quelle est la nature des contrôles effectués (particulièrement sur les chantiers) : procédure des contrôles, description des étapes, nombre de contrôle, mesures prises ?*
- b. *Quels sont les résultats de ces visites (conséquences et comportement de l'entreprise) et quelle analyse en fait l'Etat ?*
- c. *Le cas échéant, si des amendes ont été prononcées, quelles sont –elles ? quel montant pour quelle contravention ?*
- d. *Quels sont les effets des mesures déployées ?*
- e. *Enfin, quelle analyse et quelle évaluation en fait le Conseil d'Etat ?*
- f. *Pour notre canton en plein essor où nombre de chantiers, constructions et restaurants voient le jour, quelle stratégie le Conseil d'Etat a-t-il pour lutter efficacement contre le dumping salarial*

pratiqué par des entreprises actives sur notre territoire, sachant que les mesures en place semblent facilement contournables ou peu dissuasives ?

- g. *Une des mesures de lutte contre les comportements illégaux est d'augmenter les émoluments : Quelles sont les modifications que compte mettre en place le Conseil d'Etat en la matière ?*

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

Question a - Quelle est la nature des contrôles effectués (particulièrement sur les chantiers) : procédure des contrôles, description des étapes, nombre de contrôles, les mesures prises.

Instauré par la volonté commune de l'Etat de Vaud, des associations patronales, des syndicats et de la Caisse nationale suisse d'assurance accident (SUVA), le Contrôle des chantiers s'inscrit dans le cadre des mesures de surveillance prévues par les dispositions légales et conventionnelles dans les domaines du droit du travail, de la sécurité au travail, de la loi sur le travail au noir (ci-après LTN) et des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (MALCP) et des marchés publics.

Depuis 10 ans, dans le canton de Vaud, le nombre d'inspecteurs actifs sur l'ensemble du marché du travail a plus que doublé, et il a triplé en ce qui concerne le contrôle des chantiers. Sept inspecteurs et un coordinateur sont actuellement actifs pour mener les contrôles dans cette branche.

Leurs interventions s'effectuent sur l'ensemble du territoire cantonal. Elles peuvent découler de dénonciations ou s'inscrire dans le plan de contrôle habituel, viser tant des entreprises suisses que des prestataires de services étrangers. Au niveau organisationnel, les contrôles s'effectuent à plusieurs inspecteurs, dont le nombre varie en fonction de la taille du chantier. Chaque contrôle donne lieu à une audition des travailleurs et employeurs présents sur les lieux. Une première enquête est effectuée directement sur place, notamment afin de déterminer au mieux l'identité des travailleurs ainsi que leur(s) employeur(s) et sous-traitant(s) éventuel(s). Il est en effet courant que plusieurs entreprises – de corps de métier différents – soient actives simultanément. Ainsi un seul contrôle peut nécessiter une instruction ultérieure vis-à-vis de multiples entreprises. En cas de présence de main-d'œuvre étrangère en situation irrégulière, les inspecteurs demandent l'assistance des forces de l'ordre.

Au cours de l'année 2015, sur l'ensemble du territoire vaudois, environ 1'000 contrôles effectués par les inspecteurs du Contrôle des chantiers dans la construction, l'artisanat et activités analogues, les métiers de la pierre et auprès de paysagistes et entrepreneurs de jardin ont débouché sur l'établissement d'un rapport. Environ 800 concernaient des entreprises suisses et 200 des entreprises ou prestataires de services indépendants provenant de l'Union européenne.

Dans les autres branches économiques, 1'320 contrôles (832 entreprises suisses et 488 entreprises ou indépendants étrangers) ont été effectués en 2015 dans des entreprises non soumises à une convention collective de travail (notamment dans l'industrie, les services et l'agriculture) et 250 dans des entreprises soumises à des conventions collectives dans les métiers de bouche. Le modus operandi des contrôles s'adapte aux branches d'activité et à leurs spécificités.

Question b - Quels sont les résultats de ces visites (conséquence et comportement de l'entreprise) et quelle analyse en fait l'Etat ?

Suite aux contrôles, les constats relevés par les inspecteurs des chantiers sont consignés dans un rapport, puis transmis aux autorités spéciales selon leur domaine de compétence pour instruction complémentaire et prononcé d'éventuelles sanctions. Sont notamment informés des résultats des contrôles : le Service de l'emploi (SDE), le Service de la population (SPOP), les caisses AVS/AI/APG/AC, l'administration cantonale des impôts et les commissions professionnelles paritaires (CPP). En 2015, le contrôle des chantiers a transmis 892 rapports pour instruction suite à des constats

d'infractions avérées ou suspicions d'infractions nécessitant des enquêtes complémentaires par les services ad hoc.

L'instruction des rapports transmis au SDE a donné lieu au prononcé de 138 décisions en matière de droit des étrangers (sommations ou décisions de non-entrée en matière). Le SDE a également procédé à 146 dénonciations pénales d'employeurs ayant engagé du personnel étranger sans autorisation de travail. Le SPOP a de plus rendu 15 décisions de renvoi de Suisse (art. 64 LEtr).

Les CPP instruisent également les rapports transmis pour les constats d'infractions aux conventions collectives de travail, se rapportant principalement au non-respect des horaires de travail (travail non autorisé du samedi et jours fériés) et des salaires conventionnels.

Les contrôles relatifs aux entreprises non soumises à une convention collective de travail ainsi qu'aux entreprises soumises à des conventions collectives dans les métiers de bouche ont donné lieu à 94 dénonciations pénales et 97 décisions administratives (89 décisions de sommation et 8 décisions de non-entrée en matière).

En 2015, dans le rapport LTN annuel du SECO, le canton de Vaud se place deuxième (derrière le Tessin) en ce qui concerne le nombre d'entreprises contrôlées (plus de 1'800) et en première position en ce qui concerne le nombre de travailleurs contrôlés. Avec 13'047 travailleurs contrôlés, le canton de Vaud participe à raison de 32 % à l'ensemble des contrôles de personnes réalisés en Suisse.

En matière de volume de contrôles, Vaud est l'un des trois cantons les plus actifs dans la lutte contre le travail au noir.

Question c - Cas échéant, si des amendes ont été prononcées, quelles sont-elles ? Quel montant pour quelle contravention ?

En préambule, il est précisé que le contrôle des conditions salariales dans les domaines conventionnés, comme la construction ou l'hôtellerie, sont du ressort des commissions paritaires uniquement. Elles seules sont en mesure d'infliger une amende pour non-respect des salaires minimaux définis par la convention collective de travail étendue.

Les activités de contrôles liées à la lutte contre le travail au noir sont partiellement financées par des émoluments perçus auprès des entreprises contrôlées ayant commis des infractions à l'art. 6 LTN (obligation d'annonce en matière de droit des étrangers, d'impôt à la source et d'assurances sociales). En 2015, toutes branches confondues, les contrôles menés au titre de la LTN ont débouché sur des facturations de frais de contrôle pour un montant d'environ 356'000 CHF, soit le montant le plus élevé de Suisse. De plus, chaque décision en matière de droit des étrangers est accompagnée d'un émoluments de CHF 250.- ou CHF 500.-.

En outre, suite aux dénonciations pénales effectuées par le Service de l'emploi dans le cadre de la lutte contre le travail au noir, l'ordre judiciaire a prononcé CHF 123'190.- d'amendes immédiates à l'encontre d'employeurs ayant engagé du personnel étranger sans autorisation de séjour, ainsi que plus de CHF 254'570.- de jours-amendes sans sursis, soit la somme globale la plus importante de Suisse. En matière d'infractions à la loi sur les étrangers, les amendes immédiates prononcées représentent des montants allant de CHF 80.- à CHF 4500.-. En 2015 également, 13 peines de prison fermes, d'une durée d'un à six mois, ont été prononcées. Néanmoins, ces sanctions peuvent être le résultat d'un concours d'infractions et ne se rapportent pas toujours uniquement à une infraction à la loi sur les étrangers.

Par ailleurs, le canton de Vaud utilise les possibilités prévues par la LTN de réduire les aides financières accordées aux employeurs et d'exclure des marchés publics les employeurs condamnés pénalement pour des faits graves de travail au noir ou en cas de récidive. Concernant la première possibilité, le Service de l'agriculture et de la viticulture a déjà averti les employeurs condamnés quant aux conséquences d'une récidive. Quant à la possibilité d'exclure des employeurs des marchés publics,

le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) a rendu 14 décisions d'exclusion pour une période variant de 6 à 37 mois durant l'année 2015 et adressé 29 avertissements. Dans ce domaine également, le canton de Vaud est celui qui prononce le plus de sanctions.

Question d - Quels sont les effets des mesures déployées ?

Le canton de Vaud possède un dispositif de contrôle qui est parmi les plus actifs en Suisse. L'intensité des contrôles, tous secteurs économiques confondus, est particulièrement élevée et l'est plus encore si l'on considère uniquement le secteur de la construction. Il convient de souligner qu'une part importante des contrôles se fait sur la base de dénonciations, ce qui augmente la probabilité de constater des infractions. Force est toutefois de constater que les sanctions administratives à disposition ne revêtent pas un caractère totalement dissuasif et que l'on retrouve régulièrement des entreprises récidivistes. La multiplication des sanctions pénales et leur gradation entraîne, elles, des conséquences bien plus lourdes pour les employeurs qui poursuivent leurs pratiques illégales après avoir été sanctionnés, puisque certains ont déjà été condamnés à des peines fermes de plusieurs mois de prison.

La situation économique du canton est globalement saine. Les pratiques délictueuses d'un certain nombre d'employeurs peu scrupuleux, souvent multirécidivistes, sont choquantes et condamnables et doivent être fermement combattues. Rapportées à l'ensemble de la branche, elles ne sont toutefois pas majoritaires. Les secteurs sensibles, qui révèlent un taux d'infraction plus élevé, à savoir notamment la branche du second-œuvre par exemple, sont connus et font l'objet d'un suivi ciblé et plus intensif par les autorités de contrôle.

Question e - Enfin, quelle analyse, évaluation en fait le CE ?

Le Conseil d'Etat ne peut bien évidemment pas se satisfaire d'un nombre important d'infractions sur les chantiers, raison pour laquelle il soutient un nombre important de contrôles dans cette branche.

Les problèmes constatés se concentrent dans les domaines requérant la main-d'œuvre la moins qualifiée, soit pour le second-œuvre, les travaux de plâtrerie-peinture et pour le gros-œuvre, ceux du ferrailage. Dans ces domaines, le travail au noir se caractérise surtout par des personnes sans autorisation de travail et de séjour. Dans une très nette majorité des cas, les employés en situation irrégulière sont originaires des Balkans (Macédoine, Albanie, Kosovo).

Par l'allocation de deux postes supplémentaires en 2015, le Parlement a renforcé les moyens mis à disposition pour le contrôle du marché du travail dans la branche de la construction. La création de nouveaux postes a notamment permis d'entamer une restructuration de la gestion du contrôle des chantiers. Une révision complète des collaborations entre le Contrôle des chantiers et ses multiples partenaires avait également été initiée en 2015 et s'est poursuivie en 2016.

Si la séparation totale sur le plan des responsabilités entre la personne morale – la société – et les personnes qui la dirigent permet, en cas de faillite de l'entreprise, d'échapper aux sanctions administratives prononcées, tel n'est en revanche pas le cas des sanctions pénales qui sont en principe adressées aux personnes physiques, puisque sur ce plan, les employeurs ont une responsabilité personnelle, indépendante de la personnalité juridique de leur société. Les sanctions prononcées dans ce cadre suivent donc les responsables dans la durée et créent des antécédents dont il sera tenu compte en cas de nouvelle infraction quelle que soit la société au nom de laquelle ils agissent. Dans ce contexte pénal, il existe une certaine gradation des sanctions et ces dernières ne déploient au final un effet concret et tangible qu'après de multiples récidives, soit quand un risque de peine de prison ferme existe. Avant d'en arriver à ces sanctions, les comportements de certains employeurs, qui, encore une fois, ne constituent pas la majorité des acteurs de la branche, ne changent que rarement.

Cela étant, l'effet dissuasif des contrôles découle également de la capacité des autorités spéciales d'instruire et de sanctionner rapidement les entreprises fautives plutôt que du total de contrôles réalisés. Le Conseil d'Etat relève qu'une bonne collaboration interinstitutionnelle existe déjà dans le

canton. Des améliorations, notamment dans la durée de traitement des dossiers, peuvent néanmoins être apportées dans les domaines faisant l'objet d'un traitement par les commissions paritaires. Au demeurant, le Conseil d'Etat salue l'engagement du ministère public qui assure un suivi systématique des cas qui lui sont soumis.

Question f - Pour notre canton, en plein essor où nombre de chantiers/constructions/restaurants voient le jour, quelle stratégie le CE a-t-elle pour lutter efficacement contre le dumping salarial pratiqué par des entreprises actives sur notre territoire, sachant que les mesures en place semblent facilement contournables ou peu dissuasives ?

Les autorités cantonales, si elles participent à la mise en œuvre effective des contrôles, ne sont en définitive pas compétentes pour sanctionner les constats de sous-enchère salariale dans les branches régies par les partenaires sociaux. Ces derniers disposent de conventions collectives de travail étendues ayant force de loi et ont pour tâche de les faire appliquer.

La faculté de sanctionner les entreprises en cas de non-respect des dispositions conventionnelles incombe dès lors aux organes paritaires chargés de l'application des dites conventions. Néanmoins, le Conseil d'Etat a de longue date décidé d'épauler les partenaires sociaux dans leur lutte contre la sous-enchère salariale. C'est ainsi qu'il a initié la mise sur pied de structures de contrôles et participé à leur financement tant dans les métiers de bouche que dans la construction au sens large. Il ne peut en revanche se substituer aux commissions paritaires qui sont appelées à prononcer des sanctions lorsque les constats sont établis.

En 2015, les CPP cantonales vaudoises du domaine de la construction ont notamment sanctionné 107 infractions à l'horaire de travail. Elles ont également exigé des rattrapages de salaires se montant à CHF 995'874.-, toutes branches confondues, et prononcé des amendes à hauteur de CHF 325'266.-.

En outre, les partenaires sociaux du secteur de la construction ont décidé dès 2009 d'instaurer la CPP vaudoise pour le contrôle des travailleurs détachés. En 2015, elle a exigé des employeurs étrangers détachant du personnel dans le canton des rattrapages de salaires pour un montant total de CHF 745'905.- et prononcé des amendes pour un montant de CHF 527'300.-. Elle a également dénoncé 70 entreprises pour refus de collaborer ou d'effectuer des rattrapages au SDE, autorité compétente en matière de sanctions en application de la loi sur les travailleurs détachés (LDét). En 2015, ce dernier a prononcé 48 interdictions et 10 décisions d'amendes LDét, exclusivement dans le domaine de la construction suite aux dénonciations de la CPP des travailleurs détachés.

Les CPP ont le moyen d'agir rapidement afin d'exiger le respect des conditions minimales de salaire. Un court délai de traitement entre le moment du contrôle et l'éventuelle sanction constitue un facteur central dans l'exécution des mesures d'accompagnement. Une fois les contrôles effectués par les inspecteurs, il revient donc aux partenaires sociaux d'assurer un suivi sans retard de l'instruction des dossiers avec constats d'infractions aux salaires minimaux. En effet, lorsque l'instruction du dossier dépasse une certaine durée, la crédibilité des organes de contrôle envers les entreprises, fautives ou non, en est affectée.

Dans les branches dépourvues de conventions collectives de travail étendues, une commission tripartite est en charge de l'analyse des conditions de salaire relevées lors des contrôles. Elle intervient systématiquement auprès des employeurs pratiquant des salaires inférieurs aux usages. En outre, lorsqu'une situation de sous-enchère abusive et répétée est constatée dans une branche, elle peut demander au Conseil d'Etat d'édicter des normes salariales obligatoires. Malgré le nombre important de contrôles, aucune demande de ce type n'a, à ce jour, été transmise au Conseil d'Etat. Cela démontre, comme le relève la commission tripartite cantonale chaque année dans ses rapports d'activité, qu'il n'existe pas de dumping généralisé sur le marché du travail vaudois même si des cas graves mais rares existent et sont fréquemment médiatisés.

S'agissant du secteur de la construction, il convient enfin de relever l'introduction du système de cartes professionnelles développé par la Fédération vaudoise des entrepreneurs sur plusieurs chantiers publics vaudois, dont celui de la nouvelle route cantonale RC 177 – Aclens – Vufflens-la-Ville – Penthaz. Le système se compose d'une carte d'identification personnelle (badge) et d'une application Cerbère pour smartphone permettant de scanner le QR code se trouvant sur la carte du travailleur et d'obtenir tout de suite une indication (vert ou rouge) pour savoir si l'employé est en règle. L'outil permet de vérifier que les ouvriers sont annoncés aux institutions sociales (AVS, LPP) et autorisés à travailler en Suisse selon la législation sur les étrangers (LEtr) et/ou celle concernant les travailleurs détachés (LDét). Il est à disposition des contrôleurs chantier assermentés mais également des entreprises qui peuvent ainsi contrôler leurs soustraitants. Le système de la carte professionnelle vaudoise a été validé par le Préposé fédéral à la protection des données et plusieurs cantons romands s'approprient à introduire ce système. La charte éthique vaudoise des marchés publics conclue le 23 août 2016 entre le Département des infrastructures et des ressources humaines, les associations de communes vaudoises (UCV, AdCV), la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE), le syndicat Unia (Vaud), la Société Suisse des Ingénieurs et des Architectes (SIA Section Vaud), l'Union Patronale des Ingénieurs et des Architectes Vaudois (UPIAV), l'Intergroupe des Associations d'Architectes Vaud (InterAssAr) et Développement Suisse SIA-VD, encourage également l'utilisation de la carte professionnelle dans les marchés publics du domaine de la construction afin de lutter contre le travail au noir et le dumping salarial. Pour de plus amples informations au sujet de la carte professionnelle, il convient de se référer au site internet des commissions professionnelles paritaires vaudoises (<http://cppvd.ch/carteprofessionnelle>).

Question g - Une des mesures de lutte contre les comportements illégaux est d'augmenter les émoluments : Quelles sont les modifications que compte mettre en place le Conseil d'Etat en la matière ?

Le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter les émoluments de frais de contrôle, actuellement fixé à CHF 100.- de l'heure, au maximum autorisé, soit CHF 150.- de l'heure selon l'article 7 al. 2 de l'Ordonnance fédérale sur le travail au noir (OTN). Cette modification entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017. Enfin, le Conseil d'Etat relève que la loi sur les travailleurs détachés a été modifiée dans le sens d'une augmentation du plafond des sanctions qui passera de CHF 5'000.- à CHF 30'000.- au printemps 2017.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 novembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean