

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Pierre-André Romanens et consorts au nom Au nom du groupe PLR - Une
loi révisée pour lutter contre le travail au noir. (25_INT_72)

Rappel de l'intervention parlementaire

Interpellation : Révision de la Loi sur l'emploi et lutte contre le travail au noir

Le travail au noir demeure un problème structurel aux conséquences importantes : perte de recettes fiscales et sociales, atteinte aux conditions de travail, et distorsion de concurrence au détriment des entreprises respectueuses des règles.

La loi fédérale sur le travail au noir (LTN) confie aux cantons la responsabilité de mettre en œuvre les contrôles. Dans le canton de Vaud, ces compétences sont organisées dans la Loi sur l'emploi (LEmp). Cette loi fixe les modalités des contrôles menés pour détecter les cas de travail non déclaré.

Actuellement, une partie de ces contrôles est déléguée à la Convention quadripartite de contrôle des chantiers du canton de Vaud (CCCVD- art 81 LEmp) qui regroupe notamment les partenaires sociaux et l'État. Ce partenariat démontre qu'un mécanisme de délégation est non seulement possible, mais déjà mis en œuvre avec succès dans le secteur de la construction.

Dans cette perspective, il serait envisageable d'étendre ou de compléter cette délégation en associant les contrôleurs paritaires d'autres branches professionnelles à l'effort de lutte contre le travail au noir. Ces derniers disposent d'une expertise précieuse et d'un ancrage direct dans les réalités du terrain. Une telle évolution permettrait d'optimiser les ressources existantes, tout en renforçant la couverture et l'efficacité des contrôles.

Au vu de ces éléments, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'État :

- 1. Le Conseil d'État prévoit-il une révision prochaine de la Loi sur l'emploi (LEmp) ? Si oui, dans quel calendrier et comment les partenaires sociaux seront-ils intégrés aux réflexions ?*
- 2. Cette révision pourrait-elle inclure une actualisation ou un renforcement du dispositif de lutte contre le travail au noir, notamment au regard de l'évolution des pratiques dans d'autres cantons ?*
- 3. Le Conseil d'État est-il disposé à examiner la possibilité de déléguer, dans un cadre légal clair, une partie des contrôles aux organes paritaires des conventions collectives, en complémentarité avec les dispositifs existants comme la CCCVD ?*
- 4. De manière générale, quelles sont les intentions du Conseil d'État pour renforcer l'efficacité du dispositif cantonal de contrôle et de prévention du travail au noir ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est particulièrement attentif au travail au noir et l'est de longue date. Le Canton de Vaud a ainsi été l'un des premiers cantons de Suisse à se doter d'outils permettant de prévenir les dérives sur le marché du travail. Pour ce faire, il s'est notamment basé sur une approche paritaire impliquant les partenaires sociaux. C'est ainsi le cas pour les domaines de la construction et des métiers de bouche.

Domaine de la construction

En 1999, les partenaires sociaux du domaine de la construction, la SUVA et l'Etat de Vaud créaient ainsi la Commission de contrôle des chantiers de la construction du Canton de Vaud (CCCVD). Cette dernière, toujours active aujourd'hui, mettait en commun les compétences des différents partenaires pour combattre le travail illicite presque dix ans avant l'introduction d'une loi fédérale. La Commission réunit, dans le détail : l'Etat de Vaud, la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE), la Fédération vaudoise des maîtres ferblantiers, appareilleurs et couvreurs (FVMFAC), l'Association vaudoise des installateurs de chauffage et ventilation (AVCV), l'Association cantonale vaudoise des installateurs électriciens (ACVIE, devenue depuis EIT.vaud), l'Association vaudoise des métiers de la pierre (AVMP), l'Association vaudoise des paysagistes (AVP – devenue depuis JardinSuisse-Vaud – JS-VD) et la Fédération romande des entrepreneurs en nettoyage (FREN), ainsi que les syndicats UNIA et SYNA.

Comme le relève l'auteur de l'interpellation, le volume d'inspection a nettement augmenté depuis la création de la structure, qui est passée de deux inspecteurs à sept ainsi qu'un coordinateur. Le volume total de contrôles qu'elle effectue annuellement dépasse, en règle générale, les 1000. Ces constats sont transmis aux autorités et organismes compétents qui en assurent le suivi. Ils portent sur des thématiques diverses : application des conventions collectives de travail étendues du domaine de la construction, travail au noir, travail détaché, détection des problèmes de sécurité au travail.

Domaine des métiers de bouche

En 2003, une structure tripartite était également créée avec les partenaires sociaux des métiers de bouche et une commission était instituée. Basée sur un partenariat de même nature que celle de la construction, elle concrétise la mise en commun des compétences de contrôle. Les rapports de cette instance sont ensuite transmis aux instances d'application. Cette commission réunit l'Etat de Vaud, Gastrovaud (association vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôteliers), l'Association romandes des hôteliers (ARH), l'Association vaudoise des établissements sans alcool (AVESA), la Société des artisans boulangers-pâtisseries du Canton de Vaud (ABPCV – devenue depuis la Société coopérative des artisans boulangers-pâtisseries-confiseurs vaudois), la Société vaudoise et romande des patrons pâtisseries-confiseurs, chocolatiers glacières (SVRPPC, laquelle est devenue en 2013 une division de l'ABPCV), l'Association vaudoise des maîtres bouchers charcutiers (AVMBC), ainsi que, du côté syndical, Hôtel & Gastro Union, UNIA, SYNA et l'Association suisse du personnel de boucherie (ASPB). 250 contrôles sont réalisés annuellement. Ils portent sur le respect des différentes conventions collectives de travail applicables, la lutte contre le travail au noir, la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Ils permettent également de relever des infractions à la loi sur les auberges et débit de boisson (LADB), qui sont ensuite transmises à la Police cantonale du commerce (PCC) pour objet de sa compétence.

Un dispositif cantonal renforcé

Parallèlement à ces deux commissions actives historiquement dans des branches où le risque de travail au noir apparaît plus fréquemment, le dispositif cantonal s'est renforcé avec l'introduction, au niveau fédéral en 2008, de la loi sur le travail au noir (LTN). Cette dernière, après des débats nourris au Parlement, fixe le contenu des contrôles, le rôle des autorités et la coordination des transmissions d'informations.

Concrètement, l'article 6 de la loi détermine l'objet des contrôles. L'organe de contrôle cantonal doit ainsi examiner le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. Lorsqu'il constate des infractions dans ces domaines, il transmet ses constats aux autorités compétentes pour appliquer les sanctions et mesures administratives. Le périmètre de la loi se limite à ce champ de contrôles et ne porte pas sur le

respect des conventions collectives de travail ou de l'ensemble de la législation du travail, p.ex. le Code des obligations (CO), la loi fédérale sur le travail (LTr) ou l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA). La concrétisation légale du travail noir ne correspond dès lors pas toujours à une acception générale recouvrant des fraudes ou délits tels que, par exemple, le blanchiment ou l'escroquerie. Les autorités du marché du travail n'exercent donc pas de compétence sur ces questions.

Comme cela avait été prévu dans le cadre des commissions vaudoises susmentionnées, instituées avant l'introduction de la loi fédérale, des synergies entre les différents champs de la surveillance du marché du travail ont donc été recherchées. Ainsi, les contrôles effectués dans le reste de l'économie vaudoise portent sur le travail au noir, la lutte contre la sous-enchère salariale en application des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et la santé et sécurité au travail. Annuellement 1200 contrôles sont réalisés dans ce cadre élargi.

Le Conseil d'Etat souhaite encore ajouter qu'il ressort des rapports annuels de la Confédération sur la mise en œuvre de la LTN que le Canton de Vaud est l'un des plus actifs sur cette thématique, que ce soit en nombre d'inspecteurs mais aussi en termes de résultats. En effet, près d'un franc sur quatre mis à charge des employeurs en infraction, soit par des amendes soit par la facturation des frais de contrôles, l'est dans notre Canton. Concrètement, cela représente 310'184 CHF mis à charge des contrevenants sur un total suisse de 1'207'812 CHF en 2024.

Réponses aux différentes questions de l'interpellation :

1. *Le Conseil d'Etat prévoit-il une révision prochaine de la Loi sur l'emploi (LEmp) ? Si oui, dans quel calendrier et comment les partenaires sociaux seront-ils intégrés aux réflexions ?*

Une révision de la loi sur l'emploi (LEmp) est en effet envisagée et les travaux ont d'ores et déjà débuté au sein de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail. Ils se poursuivent au 2^e semestre 2025.

Les partenaires sociaux sont conviés à participer à un groupe de travail technique en lien avec cette révision, à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre 2025. Surtout, à ce stade, les partenaires sociaux, notamment dans le cadre de la Commission cantonale tripartite pour l'emploi, ont été informés des différents champs que devraient recouvrir la modification de la loi. Quant à la question de l'intégration des partenaires sociaux aux réflexions, celle-ci est déjà une réalité au travers des échanges bilatéraux et des séances de commissions auxquelles ils participent.

2. *Cette révision pourrait-elle inclure une actualisation ou un renforcement du dispositif de lutte contre le travail au noir, notamment au regard de l'évolution des pratiques dans d'autres cantons ?*

En lien avec les contrôles du marché du travail, la révision de la LEmp porterait sur quatre principaux aspects.

a) Mesures de contrainte envers les entreprises :

Il est envisagé de mettre en consultation auprès des partenaires sociaux l'introduction d'un système de suspension de l'activité d'entreprises. A l'instar de ce que prévoient les législations genevoise et fribourgeoise, une suspension de l'activité d'entreprises refusant de collaborer aux contrôles ou suspectées d'infractions graves pourrait être prononcée au moment du contrôle. Toutefois, la concrétisation de cette norme soulève un certain nombre de points juridiques complexes qu'il conviendra de résoudre. D'une part, la mesure de fermeture, considérée comme une mesure superprovisionnelle, devra être confirmée par une mesure provisionnelle dans un court délai avant de statuer sur le fond. Cette complexité juridique est en contradiction avec le besoin des mesures immédiates. D'autre part, un tel système comporte également des risques financiers. Ainsi, une entreprise qui n'aurait finalement pas commis d'infraction, ou commis une infraction considérée comme de faible gravité, pourrait demander à l'Etat d'assumer les conséquences financières liées à une suspension considérée comme injustifiée. Si on prend l'exemple d'une entreprise de ferrailage dont l'activité serait suspendue et qui retarderait l'entier d'un chantier, la question des coûts globaux du retard pris se poserait. Il est ainsi important de délimiter correctement la mesure et de tirer profit des expériences des cantons ayant introduit une mesure similaire.

b) Introduction d'une carte d'identification :

Depuis l'importante révision de la législation sur les marchés publics entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, le droit vaudois codifie la pratique jusqu'alors existante selon laquelle l'adjudicateur peut, lorsque le marché s'y prête, exiger du soumissionnaire retenu et de ses sous-traitants la mise en place d'un système de contrôle du personnel occupé afin d'assurer, en particulier, le respect des conditions de travail applicables et le paiement des charges sociales durant l'exécution du marché (art. 8, al. 3 de la loi du 14 juin 2022 sur les marchés publics [LMP-VD, BLV 726.01]). A l'heure actuelle, de nombreux pouvoirs adjudicateurs, parmi lesquels des services de l'Etat (en particulier la Direction générale des immeubles et du patrimoine, la Direction générale de la mobilité et des routes et le CHUV), imposent déjà une telle obligation dans leurs marchés de construction. Un durcissement du système existant, tendant à imposer une carte d'identification individuelle à l'ensemble du personnel actif sur un chantier de construction, fait actuellement l'objet de la motion de Monsieur le Député Grégory Bovay « Les collectivités publiques doivent jouer la carte de l'exemple (25_MOT_18) ».

Au terme des travaux parlementaires sur cette question, il y aura lieu de déterminer si la LEmp doit également être modifiée.

c) Assermentation des inspecteurs du marché du travail :

Il est prévu d'ancrer formellement dans la loi le processus d'assermentation des inspecteurs du marché du travail par le Conseil d'Etat, ceci afin d'asseoir leur rôle et de légitimer leurs actions vis-à-vis du public et des entreprises contrôlées.

d) Modification du mode de collaboration :

Il est également envisagé de modifier la disposition relative aux modes de collaboration avec les partenaires sociaux dans le cadre de la surveillance du marché du travail. Ce point est repris dans la réponse à la troisième question de l'interpellant.

3. *Le Conseil d'Etat est-il disposé à examiner la possibilité de déléguer, dans un cadre légal clair, une partie des contrôles aux organes paritaires des conventions collectives, en complémentarité avec les dispositifs existants comme la CCCVD ?*

Comme évoqué précédemment, une autre proposition de modification porterait sur le type de collaboration avec des tiers, notamment les partenaires sociaux prévu actuellement à l'article 81 LEmp. Cette disposition permet de collaborer à l'exécution des différentes tâches de surveillance du marché du travail par la conclusion de conventions entre les services de l'Etat et les partenaires sociaux. Ces conventions prévoient la création de commissions de surveillance. Or, ces commissions, parmi lesquelles les commissions de contrôles précitées en réponse à la question 1, n'ont pas de personnalité juridique propre. Il paraît ainsi utile d'adapter l'article pour permettre, par le biais d'accords de prestations, la délégation de certaines tâches à des associations de contrôles qui seraient en main des partenaires sociaux et disposeraient d'une personnalité juridique propre.

Pour répondre à la question de l'interpellation, dans le modèle précité, l'Etat envisage donc la possibilité de déléguer des contrôles de travail au noir aux partenaires sociaux comme cela est expressément envisageable au regard de l'article 3 de l'Ordonnance sur le travail au noir (OTN). Outre la nécessité d'être fondée sur une base légale fédérale, une telle délégation doit rester potestative car sa concrétisation dépend de la volonté des partenaires sociaux de prendre en charge cette mission qui incombe en premier lieu à l'Etat. Par ailleurs, la concrétisation de cette délégation, même en mains des partenaires sociaux, doit impérativement respecter les exigences de la LTN. Le Conseil d'Etat réserve enfin la question du financement de ce dispositif dans la mesure où il pourrait impacter le budget cantonal.

Au demeurant, il conviendra de garantir le maintien, sous la forme actuelle, des modes de collaboration qui existent (p.ex. la Commission de contrôle des métiers de bouche) pour lesquels il n'est pas envisagé de créer une association.

L'ensemble de ces aménagements sera soumis aux partenaires sociaux afin de prendre en considération leurs attentes.

4. *De manière générale, quelles sont les intentions du Conseil d'État pour renforcer l'efficacité du dispositif cantonal de contrôle et de prévention du travail au noir ?*

Le Conseil d'Etat rappelle encore une fois que le Canton de Vaud n'est pas en reste dans la lutte contre le travail au noir. A cet égard, les rapports annuels de la Confédération sur l'exécution de la LTN¹ mettent en lumière que le Canton de Vaud est particulièrement actif.

Tout d'abord, il est, depuis 2021, le canton dans lequel le plus d'EPT sont engagés dans la lutte contre le travail au noir avec 9.3 EPT. Les cantons suivants sont : Genève (8.21 EPT), Zurich (7.22 EPT), Bâle-Ville (7 EPT), Fribourg (6 EPT) et Tessin (6 EPT). Par ailleurs, le Canton de Vaud est, derrière le Tessin, le canton dans lequel le plus de contrôles sont réalisés (1654 en 2024). Le Canton du Tessin a réalisé 2798 contrôles tandis que le Canton de Zurich en a réalisé 1596.

Concernant les sanctions, le tableau reproduit ci-dessous, extrait du rapport fédéral précité pour l'année 2024, montre clairement que le Canton de Vaud est celui dans lequel les plus gros montants d'amendes et de frais de contrôles ont été mis à charge des employeurs en infraction. Alors que les cantons disposent des mêmes possibilités de sanctions qui sont prévues dans le droit fédéral, il y a lieu de souligner que le Canton de Vaud impose à lui seul près de 40% des frais de contrôle. Il reçoit également près de 61% des retours d'information dans le domaine de l'imposition à la source et reçoit, avec le Canton de Genève, la majorité des retours d'information en matière du droit des étrangers, attestant d'un modèle performant de collaboration entre autorités en matière de lutte contre le travail au noir.

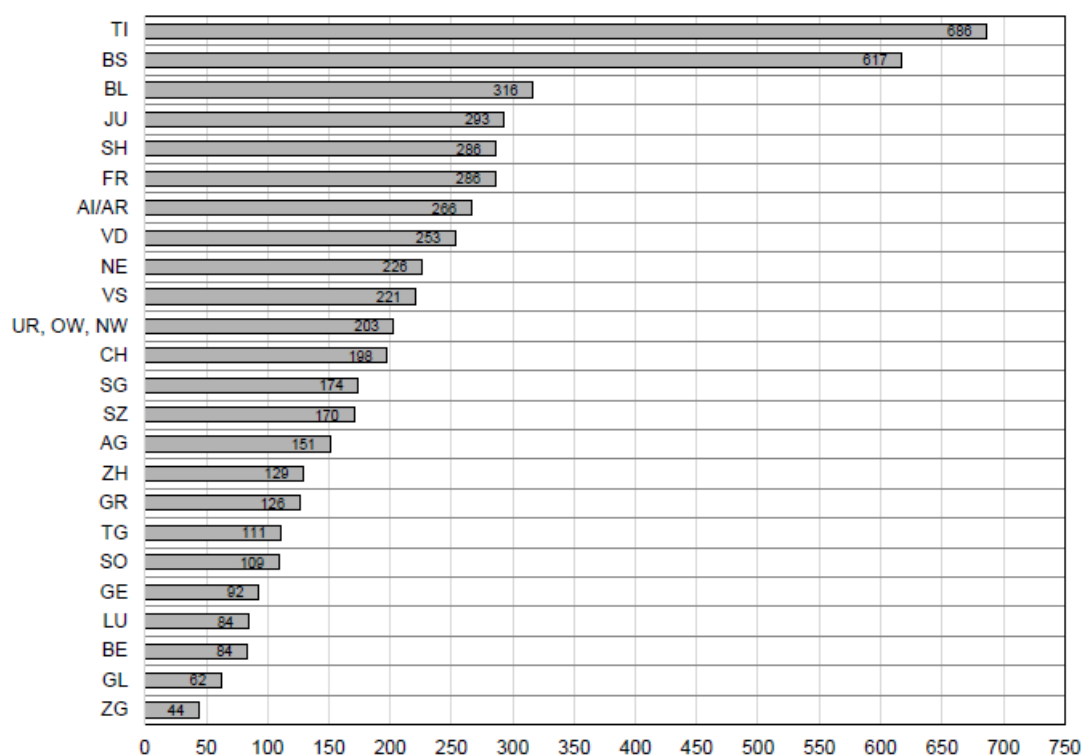
Tableau : Amendes et émoluments perçus, par canton

	Amendes (en CHF)¹⁶	Émoluments (en CHF)	Total (en CHF)
AG	12 990	4 644	17 634
AI/AR	200	375	575
BE	41 220	4 500	45 720
BL	19 122	24 300	43 422
BS	49 100	11 027	60 127
FR	77 316	6 000	83 316
GE	78 675	88 496	167 171
GL	1 250	600	1 850
GR	4 650	540	5 190
JU	64 072	16 988	81 060
LU	10 185	1 776	11 961
NE	45 838	18 675	64 513
SG	35 230	8 000	43 230
SH	7 400	15 942	23 342
SO	2 450	1 050	3 500
SZ	11 960	2 650	14 610
UR/OW/NW	2 175	400	2 575
TG	12 602	1 205	13 807
TI	15 850	18 909	34 759
VD	86 260	223 924	310 184
VS	43 337	90 672	134 008
ZG	7 880	3 947	11 827
ZH	16 500	16 930	33 430
CH	646 262	561 549	1 207 812

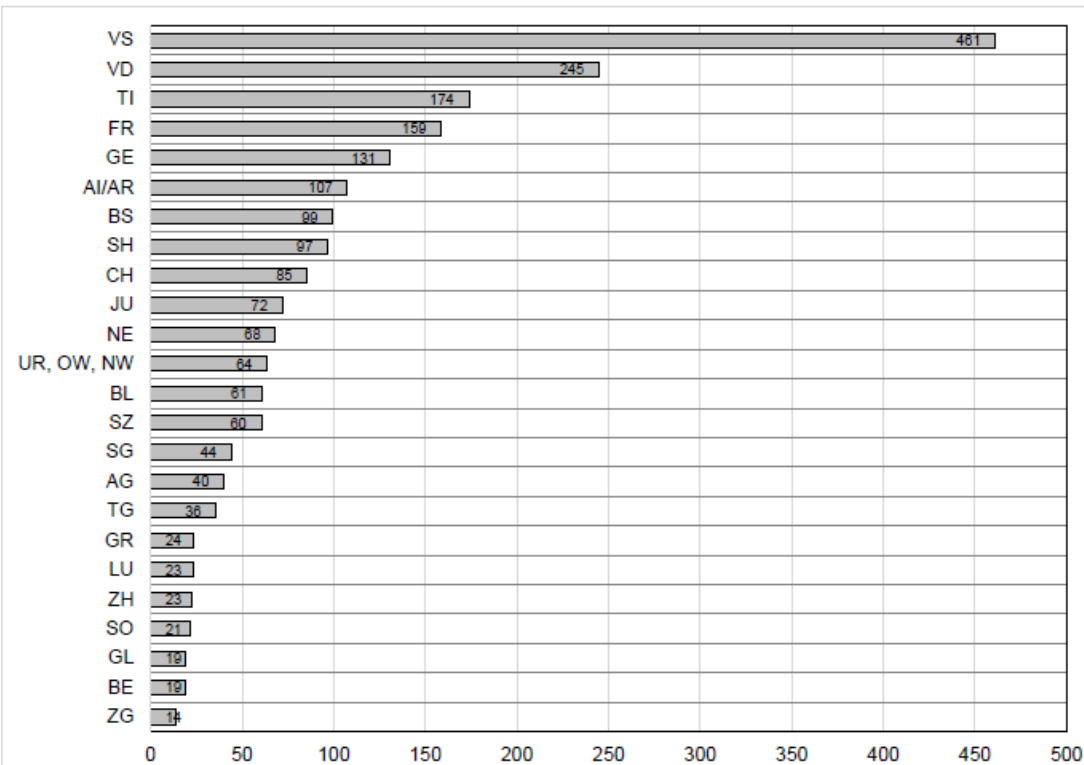
¹ Rapports du SECO sur l'exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-des-bundesgesetzes-ueber-mas.html

Les tableaux suivants montrent le nombre d'entreprises contrôlées en 2024 pour 10'000 entreprises de même que le nombre de contrôles pour 10'000 travailleurs. Le Canton de Vaud y figure en bonne place.

Graphique : Nombre de contrôles d'entreprises (CE) pour 10 000 établissements en 2024, par canton



Graphique : Nombre de contrôles de personnes (CP) pour 10 000 travailleurs en 2024, par canton



En complément de ce qui précède, le Canton de Vaud exclut, chaque année, plusieurs entreprises des marchés publics aux niveaux communal, cantonal et fédéral en application de l'art. 13 LTN et prononce des avertissements à l'encontre des entreprises dont les agissements ne remplissent pas les conditions d'une exclusion. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) tient une liste publique des entreprises sanctionnées sur son site internet.

Cela étant, le Conseil d'Etat confirme son intention de mettre en place les mesures énumérées dans la réponse à l'interpellation et le cas échéant de proposer les modifications légales nécessaires. Par ailleurs, la question de la mise sur pied d'une campagne de communication sera étudiée prochainement dans le cadre de l'examen d'un postulat distinct déposé par l'auteur de la présente interpellation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 septembre 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni