



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-227

Travail au noir dans le canton de Fribourg : état des lieux quatre ans après la révision de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)

Auteurs :	Dafflon Hubert / Bürdel Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	02.10.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	02.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	05.12.2023

I. Question

Le travail au noir est un fléau tant pour les entreprises concurrentes (distorsion du marché concurrentiel) que pour les employés (non-paiement des cotisations sociales et pression sur les salaires) et l'Etat (pertes fiscales, mauvaise image, etc.).

A la suite de la motion déposée le 16 juin 2016 par les députés Jacques Vial et Jean-Daniel Wicht visant à « Améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir », nous avons eu le plaisir de présider ou de participer, le 28 août 2019, à la séance de la commission parlementaire ordinaire chargée d'examiner la modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT).

Quatre ans se sont écoulés. Il est temps de dresser un premier bilan et un état des lieux. Pour ce faire, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. La situation relative au travail au noir s'est-elle améliorée à la suite de la révision au 1^{er} janvier 2020 de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) ?
2. Les objectifs de la révision de la loi ont-ils été atteints ?
3. Quelle est la situation du canton de Fribourg en comparaison intercantonale ?
4. Le Conseil d'Etat pourrait-il présenter un aperçu de la mise en œuvre des 15 mesures proposées par le groupe de travail interdisciplinaire ?
5. Combien de chantiers ont été fermés depuis la révision de la loi ?
6. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de réintroduire le groupe de travail interdisciplinaire avec tous les acteurs concernés, qui a élaboré un plan de mesures pour lutter efficacement contre le travail au noir ?
7. L'Etat dispose-t-il d'assez de personnel et de moyens financiers pour lutter efficacement contre le travail au noir sur le long terme ?
8. D'autres ajustements législatifs seraient-ils souhaitables pour gagner en efficacité ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La loi du 12 septembre 2019 modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT ; RSF 866.1.1) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Les mesures de renforcement de la lutte contre le travail au noir, introduites par ces modifications législatives, ont déployé progressivement leurs effets depuis lors.

En effet, les adaptations du règlement sur l'emploi et le marché du travail (REMT ; RSF 866.1.11), engendrées par la modification de la LEMT, sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2022. Ce règlement, qui traite des aspects plutôt opérationnels de la lutte contre le travail au noir, a permis de mettre en place une organisation plus répressive et plus efficace pour lutter contre le travail au noir.

En parallèle, les inspecteurs et inspectrices de la surveillance du marché du travail (inspecteurs et inspectrices SMT) ont été formés durant plusieurs mois par la Police cantonale afin d'exercer leur nouvelle fonction d'agent-e de police judiciaire, en vertu du Code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0). Six inspecteurs et inspectrices SMT du Service public de l'emploi (SPE) ont été assermentés par le Conseiller d'Etat le 16 septembre 2021. Leurs compétences ont ainsi été renforcées et ils peuvent dès lors agir en qualité d'agent-e-s de police judiciaire. Une directive opérationnelle règle depuis janvier 2021 la collaboration entre la Police cantonale et le Service public de l'emploi.

En outre, la pandémie de COVID-19 a exercé un fort impact sur les activités des inspecteurs et inspectrices SMT, puisqu'ils ont été engagés au profit de l'Organe cantonal de conduite (OCC), durant la phase aiguë de la pandémie, afin de vérifier les mesures de prévention prises dans les entreprises et collectivités du canton.

Cela étant, le Conseil d'Etat peut déjà fournir des réponses aux questions posées par les députés.

1. La situation relative au travail au noir s'est-elle améliorée à la suite de la révision au 1^{er} janvier 2020 de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) ?

Par définition, le travail au noir se déroule à l'abri des regards et se développe au détriment de personnes souvent mal informées, qui en subissent les conséquences humaines et sociales. A cet égard, toutes les actions visant à renforcer l'information à la population sur cette problématique contribuent à lutter contre les effets néfastes du travail au noir. Tous les développements mentionnés en introduction ont joui d'une certaine publicité dans la presse qui a abondamment relayé le sujet ces dernières années. Ainsi, cette visibilité médiatique, offerte par un article qui relate, par exemple, la fermeture d'un établissement ou d'un chantier, a un effet préventif à l'égard des entreprises malintentionnées. Les réponses aux questions suivantes brossent également un tableau de la situation actuelle.

Compte tenu de ces expériences positives, le Conseil d'Etat estime que la situation dans le domaine de la lutte contre le travail au noir s'est améliorée depuis la révision de la LEMT.

2. Les objectifs de la révision de la loi ont-ils été atteints ?

La loi accorde désormais de nouvelles compétences judiciaires aux inspecteurs et inspectrices SMT. Ils sont nouvellement dotés de la qualité d'agents et agentes de la police judiciaire au sens des articles 12 et 15 du CPP et sont donc soumis aux dispositions de cette procédure. Assermentés, ils peuvent convoquer et entendre des personnes soupçonnées d'infractions à la loi sur le travail au noir (LTN ; RS 822.41). Les inspecteurs et inspectrices SMT peuvent également enquêter, surveiller et

observer une personne à son insu dans la limite prévue par le CPP. Cette qualité d'agent-e de la police judiciaire au sens du CPP permet au Ministère public de prononcer des sanctions financières en fonction du préjudice.

Ces nouvelles compétences des inspecteurs et inspectrices autorisent le SPE à appliquer les mesures de contrainte administrative (art. 77 LEMT) et à prononcer des sanctions administratives (art. 77a) à l'égard des entreprises ne respectant pas la loi. Dans la mesure où toutes ces mesures ont permis de durcir le ton face au travail au noir, les objectifs de la révision de la loi sont atteints.

3. *Quelle est la situation du canton de Fribourg en comparaison intercantonale ?*

Il n'existe pas d'étude comparative au niveau suisse sur les résultats de la lutte contre le travail au noir. Les cantons ont toute liberté dans l'organisation de cette lutte et définissent librement leur stratégie et leur plan d'actions. Il est à noter que les cantons de Fribourg et de Neuchâtel sont les seuls à avoir doté leurs inspecteurs et inspectrices de compétences judiciaires. Neuchâtel n'applique toutefois pas les mêmes procédures ni ne poursuit les mêmes objectifs que Fribourg.

4. *Le Conseil d'Etat pourrait-il présenter un aperçu de la mise en œuvre des 15 mesures proposées par le groupe de travail interdisciplinaire ?*

Par décision du 5 décembre 2016, le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail interdisciplinaire pour une réflexion sur la lutte contre le travail au noir. Le groupe de travail a siégé à six reprises pour faire un état des lieux de la situation et mettre en évidence des pistes en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir.

Pour mémoire, les propositions formulées par le groupe de travail interdisciplinaire ont été développées en 15 fiches techniques :

N°	Mesure	N°	Mesure
1	Carte professionnelle	2	Modification de conditions CCT
3	Annonce au RC et OCF	4	Suspension d'activité (chantier, entreprise...)
5	Groupe d'enquêteurs spécialisés	6	Augmentation des forces de contrôle
7	Collaboration interservices	8	Renforcement du statut des inspecteurs de la surveillance du marché du travail
9	Nouvelles sanctions et renforcement des existantes	10	Sanctions financières en fonction du préjudice
11	Marchés publics et sous-traitance	12	LTN 13 - interdiction des marchés publics et réduction des aides financières
13	Veille cantonale ; communication, sensibilisation	14	Opérations « coup-de-poing »
15	Incitation au devoir citoyen pour dénonciations		

La presque totalité d'entre elles ont pu être concrétisées dans le cadre de la révision de la LEMT et de son règlement. Cette révision avait pour objectif d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir et d'en accroître les aspects répressifs.

Parmi les mesures ainsi réalisées, il sied de mentionner, par exemple :

- > les membres de la surveillance du marché du travail agissent nouvellement *en qualité d'agent-e de la police judiciaire*, ce qui renforce l'instruction en vue du prononcé d'éventuelles créances compensatrices à l'encontre des entreprises indécates (fiches 5 et 8) ;
- > ils ont pour mission non seulement de contrôler mais aussi d'*enquêter*, ce qui favorise ensuite la mise sur pied d'opérations « coup-de-poing » en collaboration avec la Police cantonale (fiches 5 et 14) ;
- > ils peuvent nouvellement *ordonner sur le champ des mesures* de contraintes administratives sans devoir d'abord s'en référer au SPE pour une instruction sommaire (fiches 4 et 9) ;
- > un plan de communication a été élaboré dans le but de sensibiliser la population en général aux risques encourus en cas de recours au travail au noir (fiche 13) ;
- > une campagne de communication pour sensibiliser tous les publics à la lutte contre le travail au noir est prévue au printemps 2024 (fiche 13).

Ainsi, les fiches 3 à 14 ont été réalisées dans le cadre du projet de révision LEMT/REMT. Seule la fiche 15 qui prévoyait une incitation au devoir citoyen et qui favorisait ainsi la délation a été abandonnée pour des raisons éthiques et de protection des données.

En ce qui concerne la fiche 2 relative à une adaptation éventuelle des CCT, elle ne concerne pas l'Etat et dépend exclusivement des partenaires sociaux.

La fiche 1 qui traite de la carte professionnelle dépend également des partenaires sociaux pour la création de cette carte. En revanche, elle concerne aussi les collectivités publiques dans le cadre de sa mise en œuvre. Ainsi, en 2019, l'Etat a rendu obligatoire la carte professionnelle dans le gros œuvre sur les chantiers dont il est le maître d'œuvre. La ville de Fribourg, de son côté, a également suivi le canton dans cette voie. La nouvelle loi sur les marchés publics (LCMP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, prévoit que l'adjudicateur (canton, entités rattachées, entreprises publiques ou majoritairement en main des pouvoirs publics, communes et associations de communes) est tenu d'indiquer dans son appel d'offres l'obligation pour l'adjudicataire du marché et ses sous-traitants de s'équiper d'un système de contrôle par carte professionnelle émanant d'organes paritaires - ou d'un moyen de preuve équivalent à celui d'un tel système. Ce dernier devra permettre de contrôler le personnel d'exploitation travaillant sur les chantiers. L'ordonnance d'application est en cours d'élaboration et détaillera, notamment, les critères de contrôle.

5. *Combien de chantiers ont été fermés depuis la révision de la loi ?*

La lutte contre le travail au noir dans le canton couvre l'ensemble des activités économiques du canton. Il est à noter que l'hôtellerie restauration et le domaine de la construction ont été désignés comme branches à observation renforcée par la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT) et ont ainsi fait l'objet de contrôles plus intenses.

Pour 2022 et 2023, 3 restaurants, une carrosserie et 17 chantiers ont fait l'objet de décisions d'interdiction d'accès ou de suspension d'activité (état au 30.11.2023).

6. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il de réintroduire le groupe de travail interdisciplinaire avec tous les acteurs concernés, qui a élaboré un plan de mesures pour lutter efficacement contre le travail au noir ?*

Le groupe de travail ad hoc institué par l'Arrêté du Conseil d'Etat du 15 décembre 2016 a terminé son activité à fin 2017 avec la livraison sous forme de fiches techniques de 15 mesures susceptibles de renforcer la lutte contre le travail au noir. Comme mentionné en réponse à la question 4, la plupart de ces mesures ont pu être concrétisée par les modifications de la LEMT et du REMT.

En ce qui concerne les aspects opérationnels de la lutte contre le travail au noir, le nouvel article 21c du REMT a permis de désigner une personne comme déléguée à la coordination de la lutte contre le travail au noir auprès du SPE. Le SPE a ensuite mis sur pied un Organe cantonal chargé de la coordination de cette lutte. Il réunit tous les acteurs du terrain, représentants des services ou entités concernées, en groupes de travail avec des thématiques ciblées afin de rendre les actions plus efficaces et percutantes. Le caractère confidentiel des différents dossiers, qui plus est à la suite de la modification de la Loi sur la protection des données (LPD ; RS 235.1), réduit les possibilités de partage d'informations avec certains services ou entités non autorisés expressément par la loi sur le travail au noir (LTN ; RS 822.41).

Cela étant, le SPE va réunir prochainement les membres du groupe de travail interdisciplinaire pour discuter le bilan de la réalisation des fiches techniques, respectivement des résultats obtenus dans la lutte contre le travail au noir.

7. *L'Etat dispose-t-il d'assez de personnel et de moyens financiers pour lutter efficacement contre le travail au noir sur le long terme ?*

Etant donné l'ampleur de la tâche et la volonté clairement exprimée par le législateur de durcir la lutte contre le travail au noir, toute dotation supplémentaire en personnel permet d'augmenter le nombre de contrôles et d'accroître la visibilité des actions menées par les inspecteurs et inspectrices sur le terrain.

Il faut également préciser que la délégation des contrôles, selon l'art. 75 LEMT, mobilise clairement des forces de contrôle et administratives pour appuyer le tiers délégué dans la réalisation ou le suivi de certaines inspections. En effet, ne pouvant pas être dotées des compétences de police judiciaire par la loi, ces personnes ne peuvent pas se livrer à des observations ou des auditions selon le Code de procédure pénale. Dans les situations concernées, le tiers délégué doit faire appel aux inspecteurs et inspectrices du SPE pour compléter l'instruction du dossier afin que le Ministère public puisse se saisir du dossier et prononcer, le cas échéant, les sanctions prévues par la loi. A l'heure actuelle, ces cas de figure mobilisent environ 1 EPT (équivalent plein-temps) d'inspection et 1 EPT du personnel administratif.

De plus, en raison des difficultés organisationnelles rencontrées par le tiers délégué en 2022 et 2023, le SPE a été fortement sollicité pour l'appuyer lors du suivi administratif des dossiers, après les inspections des chantiers de construction. Ce support supplémentaire s'est fait au détriment des inspections que le SPE doit réaliser dans les autres secteurs économiques du canton. Toutefois, avec les mesures d'optimisation prises par le tiers délégué, la situation devrait se détendre et s'améliorer à partir de 2024. Ainsi, davantage de contrôles pourront être réalisés au profit de la lutte contre le travail au noir.

Cela étant, le Conseil d'Etat estime que les moyens alloués actuellement permettent de lutter efficacement contre le travail au noir. Il ne manquera pas d'évaluer régulièrement la situation dans ce domaine et pourra adapter, au besoin, dans la mesure des moyens financiers disponibles, les forces de travail consacrées à cette lutte.

8. *D'autres ajustements législatifs seraient-ils souhaitables pour gagner en efficacité ?*

Avec l'expérience acquise sur le terrain, les spécialistes du SPE ont pu démontrer que la loi et son règlement permettent généralement de rejoindre le but recherché par la révision, à savoir le renforcement de la lutte contre le travail au noir.

Des ajustements non urgents seront envisagés ces prochains mois pour améliorer les échanges entre les différents partenaires de cette lutte contre le travail au noir. En effet, des aspects concernant la protection des données devraient encore faire l'objet de compléments ou d'ajouts dans la loi. De plus, des remarques éventuelles formulées par les membres du groupe de travail interdisciplinaire, lors de la rencontre de bilan, pourront le cas échéant entraîner des adaptations administratives ou législatives.