



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-244

### De l'importance de la lutte contre le travail au noir

---

Auteure :	<b>Lepori Sandra</b>
Nombre de cosignataires :	<b>3</b>
Dépôt :	<b>13.10.2023</b>
Développement :	<b>13.10.2023</b>
Transmission au Conseil d'Etat :	<b>13.10.2023</b>
Réponse du Conseil d'Etat :	<b>12.03.2024</b>

---

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 13 octobre 2023, leurs auteurs exposent les conséquences négatives du travail non déclaré (travail au noir), à savoir l'absence de couverture à l'assurance-accidents et de cotisations aux charges sociales plaçant les employés dans une situation précaire au moment de leur retraite, manque de recettes au titre de l'AVS et des impôts ainsi que risques de rattrapage pour les employeurs.

Selon le rapport du SECO du 6 juin 2023, le travail au noir était estimé en 2023 à 6,1 % du PIB. Pour le secteur du ménage, la part du travail au noir serait de plus de 25 %, soit environ 75 000 personnes et représenterait environ 1 milliard de francs. Aujourd'hui, une procédure de décompte simplifiée est inscrite dans la loi fédérale sur la lutte contre le travail au noir et permet aux employeurs qui le souhaitent de transmettre à la caisse de compensation le décompte et le paiement des cotisations sociales ainsi que de l'impôt à la source.

Partant, les postulants demandent au Conseil d'Etat d'estimer le nombre de ménages privés et d'entreprises ayant recours à du personnel de nettoyage dans le canton de Fribourg. Le postulat vise en outre à instaurer une déduction fiscale, plafonnée à 5000 francs par ménage employant du personnel de ménage déclaré, que celui-ci soit engagé en direct ou par l'intermédiaire d'une entreprise spécialisée. Les postulants demandent par ailleurs d'examiner la possibilité d'accorder, pour une durée déterminée, une amnistie fiscale à l'employeur ainsi qu'à l'employé en cas de régularisation spontanée. L'autorité fiscale renoncerait à imposer les montants indûment perçus dans le passé. Au terme de la période de l'amnistie, les contrevenants à la loi sur le travail au noir s'exposeraient à des sanctions.

## II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que les ménages privés peuvent également déclarer leur personnel de maison par le biais de Chèque Emploi<sup>1</sup>, une association à but non lucratif, qui a été instituée en vertu de la loi sur l'emploi et le marché du travail du 6 octobre 2010 (LEMT ; RSF 866.1.1 ; art. 95 ss.).

La loi sur le travail au noir (LTN) a été instaurée afin de mettre en œuvre des allègements administratifs, d'une part, et d'accroître la répression en instituant des organes cantonaux de contrôle, d'autre part. Lors des travaux législatifs, la question de l'encouragement de la lutte contre le travail au noir à l'aide d'incitations fiscales tant en faveur du travailleur que de l'employeur a été soulevée. De telles mesures auraient nécessité des modifications des bases légales en matière d'impôts directs qui se heurtaient toutefois à l'harmonisation fiscale verticale et horizontale. En effet, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) prévoit de manière exhaustive les déductions générales qui peuvent être accordées aux contribuables personnes physiques (art. 9 LHID). Aussi, une déduction fiscale en lien avec l'emploi de personnel de ménage déclaré serait non conforme aux règles en matière d'harmonisation des impôts directs. Aussi, il a été renoncé à octroyer des encouragements en matière d'impôt. On constate néanmoins que malgré l'absence d'incitations fiscales, la loi sur le travail au noir démontre son efficacité puisque le Message concernant la LTN<sup>2</sup>, qui date du 16 janvier 2002, faisait état d'un volume de travail au noir de quelque 37 milliards de francs (9,3 % du PIB) en 2001, soit un montant bien plus élevé que celui qui est mentionné par les postulants pour l'année 2023.

Il est par ailleurs constaté que conformément à l'article 12 LAVS, tous les employeurs ayant un établissement stable en Suisse ou occupant dans leur ménage des personnes obligatoirement assurées sont tenus de payer des cotisations AVS. En matière d'impôt à la source, l'employeur est soumis à l'obligation de collaborer du débiteur de la prestation imposable au sens de l'article 76 LICD. Par conséquent, en accordant une déduction fiscale aux employeurs qui annoncent aux assurances sociales et aux autorités fiscales, l'Etat récompenserait des contribuables qui n'auraient comme mérite que de remplir leurs obligations légales.

En ciblant le secteur du nettoyage par des mesures en faveur des employeurs occupant du personnel de ménage uniquement, les auteurs du postulat soulèvent la question de l'égalité de traitement. En effet, d'une part, le travail au noir touche également d'autres domaines, dont notamment celui de la restauration et celui de la construction. D'autre part, les encouragements fiscaux envisagés favorisent les revenus moyens et élevés.

Des difficultés de mise en œuvre pourraient de surcroît surgir dans un contexte intercantonal, à savoir lorsque l'employeur et le travailleur ne sont pas tous les deux domiciliés dans le canton de Fribourg.

S'agissant de l'amnistie fiscale, le canton de Fribourg avait dû y renoncer après l'annulation de l'amnistie tessinoise par le Tribunal fédéral (ATF 141 I 78, in : RDAF 2015 229ss) laquelle était non seulement contraire à la LHID mais également aux principes constitutionnels en matière d'égalité et d'imposition. L'Etat de Fribourg ne dispose d'aucune compétence législative en matière

---

<sup>1</sup> <https://cheque-emploi-fribourg.ch/fr>

<sup>2</sup> [FF 2002 3371, en particulier pt 1.1.1., p. 3375](#)

de cotisations sociales et n'a donc pas les compétences lui permettant d'amnistier les employeurs indécents sur ce plan.

Etant donné l'absence de données disponibles, l'étude souhaitée par les postulants visant à évaluer le nombre de ménages privés et d'entreprises ayant recours à du personnel de nettoyage dans le canton de Fribourg serait fastidieuse à réaliser. On pourrait par exemple établir une enquête auprès d'un échantillon de ménages et d'entreprises et procéder à une extrapolation sur l'ensemble du canton. Alternativement, on pourrait peut-être exploiter certaines données disponibles et, avec diverses hypothèses de travail, établir une estimation applicable à l'ensemble du canton. Dans la première approche, on risque de se heurter à l'absence de réponses de la part d'un nombre important de sondés et dans la deuxième, les résultats pourraient être entachés de grandes incertitudes. Aussi, et compte tenu du cadre juridique susmentionné, nous ne voyons pas la nécessité de procéder à une telle étude.

Au vu de ce qui précède, en particulier au motif que la déduction et l'amnistie fiscales souhaitées sont incompatibles à la fois avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et avec la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser le postulat.