



Projet de modification de la Loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir (LaLDétLTN)

1^{re} lecture

1. Déroulement des travaux

La commission de l'économie et de l'énergie (EE) s'est réunie le jeudi 5 décembre 2019, de 14h00 à 17h00 pour examiner le projet de modification.

Commission EE

Membres	05.12.2019
RIESEN Vincent, PLR, président	X
ROTEN Vincent, PDCC, vice-président	X
DARBELLAY Fanny, rapporteur	X
AMOOS Emmanuel, ADG/LA	X
BALLAY Jasmine (suppl.), PLR	X
CARRUPT Nicole, PLR	FELLAY Lysiane
CONTAT Pierre, UDC	DELALOYE Mathias
CRETTON Nathalie, Les Verts	X
FRABETTI Bernhard, SVPO	X
FUX-BRANTSCHEN Gaby, CVPO	X
PELLOUCHOUD François, UDC	X
SCHNYDER Michel, CSPO	FURRER Urban
TRUFFER Gilbert, AdG/LA	X

Service parlementaire

- SIERRO Nicolas, Adjoint du Chef de Service, secrétaire de la commission

Administration cantonale

- WAEBER-KALBERMATTEN Esther, Conseillère d'État, chef du DSSC ;
- MOTTIER Damian, Secrétaire général du DSSC,
- BOLLI Nicolas, Chef du Service de la protection des travailleurs et des relations du travail,
- MEISTER Alix, Adjointe au Chef du Service du SPT
- DE-COURTEN Laure, Cheffe de la section « inspection de l'emploi et l'aide sociale ».

2. Présentation du projet

Les thématiques du travail au noir et des travailleurs détachés ont pris de l'importance dans l'actualité sociale et économique de ces dernières années, notamment en raison des coûts induits pour la collectivité que ce soit sous la forme de pressions sur les salaires ou de pertes de revenus pour l'Etat et les assurances sociales. Le dispositif législatif dans ces domaines doit être renforcé pour lutter contre les abus.

A la lecture des prises de positions issues de la consultation, la commission relève le consensus large, en faveur du projet de révision, de l'ensemble des partenaires sociaux.

2.1. Objectifs du projet de modification

1. Renforcer le dispositif actuel et l'exemplarité de l'Etat,
2. Adapter la loi aux nouvelles technologies et veiller à la protection des données,
3. Respecter la sphère privée, l'égalité de traitement et le principe de proportionnalité,
4. Privilégier les entreprises correctes,
5. Compléter la législation fédérale sur la lutte contre le travail au noir dans des limites bien définies.

L'avant-projet de modification de la loi a été soumis au prof. Andreas Auer afin de s'assurer de la constitutionnalité des dispositions cantonales proposées et du respect de la législation fédérale¹.

2.2. Les objets des contrôles

2.2.1. La loi sur le travail au noir

Il s'agit de détecter et de sanctionner :

1. L'occupation de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires,
2. L'exécution non déclarée de travaux par des travailleurs percevant des prestations de l'assurance-chômage, d'une autre assurance sociale ou de l'aide sociale,
3. L'indépendance fictive,
4. L'occupation de travailleurs étrangers en infraction aux dispositions du droit des étrangers,
5. La non-déclaration aux autorités fiscales des salaires versés aux travailleurs soumis à l'impôt à la source.

2.2.2 La loi sur les travailleurs détachés

Le but est de lutter contre le dumping salarial et social en contrôlant les conditions de travail et de salaire :

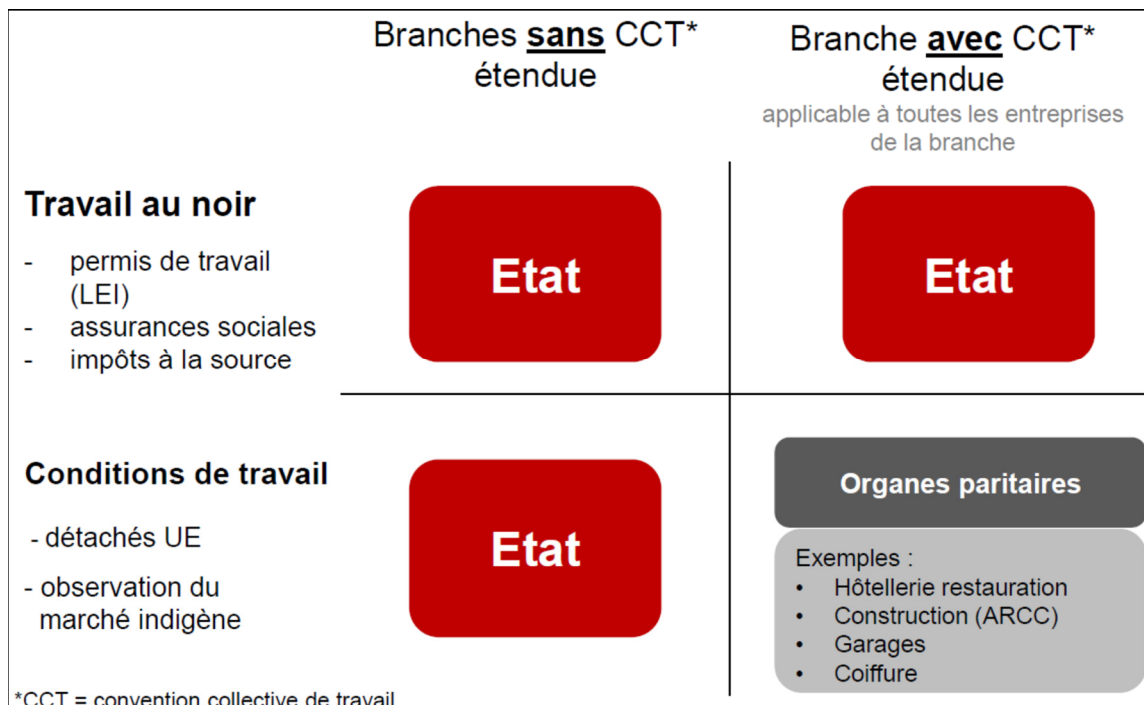
1. Des travailleurs détachés par un employeur étranger européen (contrôles après annonce),
2. Des travailleurs engagés par les employeurs suisses (contrôles en entreprise et sur les chantiers),
3. L'observation du marché du travail indigène (enquêtes administratives sur toute une branche)

¹ Les dispositions relatives aux badges (art. 13d) ont été introduites après la consultation et n'ont, dès-lors, pas été examinées dans le cadre de l'avis de droit du prof. Auer.

Des mesures d'accompagnement sont prévues :

1. L'extension facilitée de conventions collectives (CCT)
2. L'édiction de contrats-types (CTT) avec salaires obligatoires

Le schéma ci-après permet de comprendre les compétences des différents acteurs.



Source : Service de la protection des travailleurs, décembre 2019

2.3. La situation actuelle pour le canton du Valais

En matière de travail au noir, le Service estime à CHF 1.2 milliards par an le chiffre d'affaire non déclaré qui échappe aux charges sociales et fiscales. En sus, le travail au noir provoque une forte pression sur les prix et les délais d'exécution notamment en raison des multiples sous-traitances, des faux indépendants ou faux temps partiels.

Les résultats des contrôles effectués, jusqu'à présent, sont largement détaillés dans le message du Conseil d'Etat. Le Service constate que le cadre juridique est peu adapté pour les raisons suivantes :

- Le devoir d'annonce à l'AVS dans le mois qui suit la prise d'emploi a été abrogé (désormais c'est au 31 janvier de l'année suivante),
- Les observations et la surveillance préalables indispensables avant un contrôle ne sont pas prévues par le droit fédéral,
- Les moyens de contrainte sont inexistantes à l'encontre du travail au noir (dénonciation au procureur mais pas d'interruption de travail dans les cas flagrants),
- Aucune domiciliation temporaire en Suisse n'est imposée aux entreprises étrangères,
- La responsabilité «solidaire» des entreprises qui sous-traitent de manière abusive est inapplicable,
- Il n'y a pas d'interdiction aux faillis récidivistes condamnés pénalement de s'inscrire au registre du commerce,
- Le système d'autocontrôle des marchés publics n'a pas pour but de lutter contre le dumping social et salarial et le travail au noir.

Le projet de modification présenté, qui repose sur l'avis de droit positif du prof. Auer tend, dans le cadre de la marge de manœuvre du canton, à pallier plusieurs manquements de la loi fédérale.

En cas de suspicion d'emploi de personnel non déclaré au sein de l'entreprise	
Selon la loi fédérale sur le travail au noir	Avec le projet de révision proposé
<ul style="list-style-type: none"> > Enquête préliminaire aucune > Enquête préalable aucune > Observations aucune > Contrôle sur site <ul style="list-style-type: none"> - contrôle sur site (pour autant que mentionné dans la dénonciation) - identification des travailleurs > Infractions retenues : <ul style="list-style-type: none"> - droit des étrangers (défaut d'autorisation) 	<ul style="list-style-type: none"> > Enquête préliminaire vérification des affiliations de l'entreprise > Enquête préalable localisation du chantier depuis le dépôt de l'entreprise (observations) > Observations 2 à 3 semaines (avec prises de vue) et identification visuelle des travailleurs > Contrôle sur site <ul style="list-style-type: none"> - contrôle sur site - identification des travailleurs - audition des travailleurs (durée du travail constatée) - audition de l'employeur > Infractions retenues : <ul style="list-style-type: none"> droit des étrangers + droit fiscal, + droit des assurances sociales si la durée de travail permet de justifier un salaire de plus de 2300.- Frs

Source : Service de la protection des travailleurs, décembre 2019

3. Entrée en matière

3.1. Débat d'entrée en matière

Les commissaires sont favorables à la révision proposée. La question de l'utilisation de traceurs GPS sera examinée lors de la lecture article par article.

3.2. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière sur le projet de modification de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir est **acceptée à l'unanimité** des 13 membres présents.

4. Lecture article par article

Seuls les articles ayant fait l'objet d'une discussion sont mentionnés dans le présent rapport.

I. Loi d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir
--

Art. 4 Organe cantonal de contrôle et de sanction
--

Commentaires :

L'objectif des modifications est de faciliter l'échange d'informations notamment avec le Ministère public et les commissions paritaires.

En ce qui concerne la formation des inspecteurs de l'emploi employés par le Service, il est précisé qu'il s'agit de policiers formés, spécialisés et assermentés qui effectuent un travail d'enquête sur le terrain.

En lien avec l'alinéa 2 qui précise que le Service rend compte périodiquement au Conseil d'Etat et à la Confédération de ses activités, la discussion de la commission porte sur le besoin d'information du Parlement. Le Département précise que deux fois par an, la commission thématique est informée, lors du controlling du mandat de prestations politiques du Service, des activités de ce dernier. Pour la commission, la rédaction d'un rapport spécial annuel à l'intention du Grand Conseil ne paraît pas nécessaire.

Art. 4a Moyens de contrôle individuels informatisés
--

Commentaires :

Ce nouvel alinéa 4a concerne l'introduction de badges ou de cartes pour identifier les travailleurs. Il répond à des demandes émises lors de la consultation de l'avant-projet.

Les badges ou cartes mises en place à l'heure actuelle par les associations professionnelles, qui sont des entités privées, posent plusieurs questions liées à l'application de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) et au respect du règlement européen sur la protection des données (RGPD) qui est entré en vigueur en mai 2018.

En matière de dispositions législatives sur la protection des données, un hébergement par l'Etat (soit une autorité publique) des données des travailleurs changerait la donne puisque ces données seraient désormais directement soumises aux dispositions de la loi cantonale sur l'information, la protection des données et l'archivage (LIPDA) et au contrôle de l'autorité de surveillance de la LIPDA (commission + préposé). Tout autre hébergement de données par des entités privées impose l'application des dispositions de la LPD.

Le service explique qu'aujourd'hui, les badges concernent les contrôles faits par les commissions paritaires et éventuellement le versement des cotisations sociales mais qu'il n'y a aucune information en matière de permis de travail, sur les données de l'entreprise liées au travail au noir, les données de la SUVA en matière de sécurité, les informations de l'inspection du travail sur le respect des horaires ou du logement des travailleurs, du paiement des impôts, ou de la solvabilité de l'entrepris. L'idée du Département est de faire communiquer, dans un futur proche, les multiples bases de données étatiques afin de pouvoir bloquer les badges des travailleurs liés à des entreprises qui ne seraient pas en ordre. Pour ce faire, une base légale cantonale est indispensable.

Au niveau pratique la carte ou le badge devrait comporter un QR code qui, une fois scanné par le contrôleur, permettra le lien avec la base de données afin de déterminer si le badge est valable ou non. Il n'y aura aucune information stockée directement sur la carte à l'exception de la photo de

l'employé. Le Département précise qu'aucune information sera transmise par l'Etat vers l'extérieur à partir de ses bases de données. En scannant le badge, le contrôleur verra uniquement un « feu vert » ou un « feu rouge » sur son appareil de contrôle.

La base légale proposée n'impose aucunement l'obligation d'utilisation des badges pour les entreprises mais le Service estime qu'en matière de marchés publics, il est fort probable que les collectivités publiques rendront le badge ou la carte obligatoire.

Le financement du développement du système de badges est actuellement assuré exclusivement par les associations professionnelles. Si une solution commune avec l'Etat devait être mise en place, une participation initiale étatique devrait être engagée puis les coûts devraient être partiellement répercutés sur les coûts des badges ou compensés par l'encaissement d'un émolument.

Art. 6	Organes paritaires
--------	--------------------

Commentaires :

La durée de conservation des données prévue par la LPD est de cinq ans. La même durée est reprise dans le présent projet de modification.

Cet article 6 règle les contrôles effectués par les commissions paritaires dans le cadre du contrôle des travailleurs détachés. Il n'est pas ici question du contrôle du travail au noir et de la problématique de la localisation d'un chantier au moyen d'un suivi GPS. Cet élément est traité à l'art 13d (nouveau) ci-après.

Art. 6a	Protection des données
---------	------------------------

Commentaires :

alinéa 1 : un commissaire est interpellé par le traitement absolument confidentiel de la source d'une dénonciation. Que se passe-t-il dans le cas de dénonciations abusives ou malveillantes ? Le Département précise qu'une dénonciation pénale par le Service au Ministère public est envisagée en cas d'abus répétés et manifestes.

La question d'un système de dénonciation anonyme, protégeant les sources, tel que celui utilisé par le Contrôle fédéral des finances ou la Cour des comptes du canton de Genève est au stade de discussion au sein du Canton.

Art. 13a	Demandes de contrôle
----------	----------------------

Commentaires :

Les autorités avec qui l'inspection de l'emploi est autorisée à échanger sont les autorités décrites à l'art. 11 al. 1 de loi sur le travail au noir (LTN) :

Art. 11 Collaboration des organes de contrôle avec d'autres autorités ou organisations

¹ *Les autorités communales, cantonales ou fédérales compétentes en matière d'inspection du travail, de marché du travail et d'assurance-chômage, d'emploi, d'aide sociale, de police, d'asile, de police des étrangers, de contrôle des habitants, d'état-civil, de fiscalité ainsi que le Corps des gardes-frontières collaborent avec les organes de contrôle cantonaux; il en va de même des autorités cantonales ou fédérales et des*

organisations privées chargées de l'application de la législation relative aux assurances sociales.

Art. 13c **Enquêtes préliminaires et** observations

Modification du titre en français pour correspondre à la version allemande.

Art. 13d(nouveau) **Autorisation de recours à des instruments techniques de localisation**

Nouvel article de la commission

***1*Lorsque le Service envisage d'ordonner une mesure d'observation avec des instruments techniques de localisation, il adresse au Tribunal des mesures de contrainte une demande contenant:**

***a*) l'indication du but spécifique de la mesure d'observation;**

***b*) les données relatives à l'entreprise ou aux personnes concernées par la mesure d'observation;**

***c*) les modalités prévues de la mesure d'observation;**

***d*) la justification de la nécessité du recours aux instruments techniques ainsi que les raisons pour lesquelles, sans le recours à ces instruments, les mesures d'instruction sont restées vaines, n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles;**

***e*) l'indication du début et de la fin de la mesure d'observation et le délai dans lequel elle doit être mise en œuvre;**

***f*) les pièces essentielles au traitement de la demande.**

***2* Le juge statue dans les cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande du Service en indiquant brièvement les motifs; il peut confier cette tâche à un autre juge.**

***3* Il peut autoriser l'observation à titre provisoire, assortir l'autorisation de conditions ou encore demander que le dossier soit complété ou que d'autres éclaircissements soient apportés.**

Commentaire :

Un peu moins de la moitié des informations communiquées à l'Inspection de l'emploi signalant des soupçons de travail au noir nécessitent un travail préalable de localisation du lieu de travail des personnes mises en cause. Cette identification s'avère, dans certains cas, particulièrement difficile.

Une observation secrète via un moyen technique de localisation (traceurs GPS de type GLONASS ou Galileo), quand bien même elle ne vise qu'à établir l'existence ou non d'une activité professionnelle, constitue une atteinte à la vie privée des personnes concernées. De façon à borner cette mesure dans toute la mesure nécessaire, la loi fixe des limites strictes, à commencer par la saisine du tribunal compétent appelé à statuer sur cette requête.

Ce type d'observation ne pourra être décidé par le juge qu'en dernier recours, soit uniquement s'il n'existe aucun autre moyen de procéder à la vérification ou que l'usage d'autres moyens serait disproportionné.

Seul l'usage de moyens de localisation est envisageable, à l'exclusion de tout autre (comme par exemple un drone muni d'une caméra, un enregistrement sonore, ou le suivi de la correspondance sous format papier ou électronique). De même, la durée des observations envisagée est limitée. Les inspecteurs de l'emploi ne pourront donc pas recourir à des moyens comparables à ceux dont font usage la police judiciaire dans sa lutte contre la criminalité.

Quiconque aura fait l'objet d'une observation au moyen d'un instrument technique de localisation décidé par un juge devra en être informé et pourra contester la légalité de cette mesure devant le juge. Le projet garantit ainsi la transparence et évite les observations arbitraires ou inutiles. En outre, comme déjà mentionné, les inspecteurs habilités à effectuer l'observation sont tenus au respect de l'ensemble de leurs devoirs de service, dont le secret de fonction.

La commission est partagée sur l'introduction de cette possibilité de traçage GPS des individus. Le Département y est opposé tout comme le Conseil d'Etat.

VOTE : Après un vote de principe accepté par 5 POUR, 4 CONTRE et 4 abstentions, la commission a examiné le détail de la formulation du nouvel art. 13d. **Au final, la commission accepte l'art. 13d (nouveau) par 7 POUR, 4 CONTRE et 2 abstentions.**

Le Service précise que le texte de l'art. 13d a été discuté avec le préposé cantonal à la protection des données et que le Tribunal cantonal, sans se prononcer, faute de compétence, sur la légalité de la disposition, pourrait se rallier au projet d'article dans la teneur proposée.

Art. **13e 13d** Auditions des personnes et entreprises contrôlées

Proposition :

³ *A l'issue de son audition, la personne entendue **est invitée à signer** signe le procès-verbal d'audition et en reçoit copie.*

Commentaire :

La LTN impose à l'art. 9 al. 2 que les personnes chargées du contrôle fassent « *signer le procès-verbal séance tenante par les personnes contrôlées* ».

VOTE : l'amendement est refusé par 2 POUR, 5 CONTRE et 5 abstentions.

Art. 15a Suspension des travaux

Modification de la commission :

⁴ ~~*Dans le cadre d'un marché public, En cas de suspension, le Service, respectivement l'adjudicateur communique sa décision*~~ **au maître d'ouvrage et** *au maître d'œuvre.*

Commentaire :

La commission demande l'ajout de la communication de la décision au maître d'œuvre et au maître d'ouvrage ainsi que de l'extension de l'alinéa 4 à tous les chantiers, y compris hors marchés publics.

VOTE : l'amendement est accepté par 10 POUR, 2 CONTRE et 0 abstention (12 votants).

II. Loi cantonale sur le travail

Art. 27 Renvoi

⁴ **Sont tenus de transmettre au Service, sans frais ni émoluments, les informations nécessaires au contrôle des entreprises figurant ou souhaitant figurer sur les Listes permanentes :**

- a. les Offices des poursuites et faillites compétents en raison du siège de l'entreprise ou du domicile de la personne ;
- b. les autorités en charge du prélèvement des contributions publiques ;
- c. les commissions professionnelles paritaires concernées par la branche économique en cas de convention collective de travail étendue et les institutions d'assurances sociales obligatoires ou surobligatoires, dont la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et les caisses de compensation.

~~⁴ De même, les Offices des poursuites et faillites compétents en raison du siège de l'entreprise ou du domicile de la personne, les autorités en charge du prélèvement des contributions publiques, les commissions professionnelles paritaires concernées par la branche économique en cas de convention collective étendue et les institutions d'assurances sociales obligatoires ou surobligatoires, dont la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et les caisses de compensation, transmettent au Service les informations nécessaires au contrôle des entreprises figurant ou souhaitant figurer sur les Listes permanentes. Aucun frais ni émoluments n'est facturé à ce titre.~~

Commentaire :

Dans le but de faciliter sa lecture, la commission a reformulé l'alinéa 4 (forme uniquement).

5. Débat et vote final

La parole n'est pas demandée.

VOTE FINAL

Le projet de modification de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir est accepté à l'unanimité des 13 membres de la commission.

A l'unanimité, la commission, proposera au Grand Conseil l'adoption du projet de modification en une seule lecture (art. 101 RGC).

Le président
Vincent Riesen

Le rapporteur
Fanny Darbellay