



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant le contrôle du marché cantonal
de l'emploi
(Du 23 août 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le présent projet de loi a pour but d'insérer dans la législation cantonale neuchâteloise les bases légales permettant au personnel chargé du contrôle du marché cantonal de l'emploi (ci-après le contrôleur du marché cantonal de l'emploi) d'accomplir son travail dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le travail illégitime (travail au noir).

I. INTRODUCTION

Le renforcement des outils visant à combattre les activités de l'économie parallèle répond à une nécessité. En effet, selon les dernières études économiques à notre disposition, plusieurs indices permettent de penser que ce phénomène est en pleine expansion. Selon une étude du professeur F. Schneider de l'Université de Linz, le travail au noir a progressé dans notre pays et représente 8,3% du PIB en 1999, soit plus de 31 milliards de francs et une perte de 4 à 5 milliards de francs pour les Caisses de l'Etat.

Les incidences néfastes du travail illégitime sont nombreuses mais difficilement quantifiables. Mais les pertes de recettes pour l'administration fiscale et les assurances sociales ne sont qu'une face du problème. Tant les travailleurs que les employeurs sont aussi concernés. Le développement du travail au noir entraîne ainsi des distorsions au niveau de la concurrence, ce qui fausse tant les règles du marché que celles établies entre les partenaires sociaux. Ainsi, une banalisation, voire une tolérance trop large de ce phénomène peut inciter les entreprises à réduire leurs coûts de production par la violation des dispositions légales existantes, ou des conventions collectives de travail, notamment en matière d'assurances sociales. De même, le travail au noir constitue une grave menace pour la protection des travailleurs concernés. Ces derniers doivent, en effet, faire face aux problèmes liés

à la précarité de leurs emplois, aux lacunes de la protection sociale, de la couverture en matière d'accès aux soins et dans le domaine de la sécurité au travail.

Au vu de ces éléments, il s'avère que le travail illicite doit être combattu, non seulement pour des raisons économiques ou juridiques, mais également pour des motifs sociaux et éthiques. L'économie souterraine prétérite l'ensemble de la collectivité et il nous appartient de prendre les mesures adéquates en vue de maintenir des règles économiques et sociales équitables pour tous les acteurs du marché du travail.

Nous tenons cependant à préciser que le but final de la démarche engagée, d'ailleurs également par la Confédération et d'autres cantons, n'est pas de développer une inquisition de l'Etat au sein de l'économie, dans notre canton comme ailleurs. En effet, nous entendons concentrer les efforts sur les abus graves et manifestes de l'économie parallèle que l'on rencontre dans certains secteurs, mettant en danger les principes régissant le fonctionnement de la concurrence et les piliers élémentaires constitutifs de notre système de justice sociale, de paix du travail et des principes de dignité des personnes. Mais toute activité parallèle, comme nous l'avons déjà déclaré devant le Grand Conseil le 16 novembre 1999 lors de l'examen du budget 2000, ne constitue pas une volonté affirmée d'être en-deçà des lois et du respect des principes sociaux et des personnes. Nous entendons dès lors en rester à des moyens proportionnés aux objectifs.

Ainsi examinons-nous en relation avec la Confédération la mise sur pied d'un « chèque-emploi-services » dans le cadre du travail ménager, solution visant à faciliter les procédures administratives par la création d'un guichet unique (en l'occurrence les agences communales AVS), chèque qui comprendrait, outre la rémunération, la participation à toutes les assurances sociales obligatoires, vacances, etc. Le Conseil de l'emploi a d'ailleurs été tenu informé de ces intentions lors de sa séance du 16 mars 2000.

II. CONSIDÉRATIONS SUR LES MESURES À PRENDRE

En 1999, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier la lutte contre le travail illicite dans notre pays, en attribuant des mandats à plusieurs offices de l'administration fédérale et en chargeant le seco (Secrétariat d'Etat à l'économie) de la coordination du projet. Il a par ailleurs sollicité la collaboration des cantons en demandant que ces derniers engagent des ressources supplémentaires pour combattre ce phénomène qui semble prendre de plus en plus d'ampleur. Les mesures que la Confédération prendra prochainement en matière de lutte contre le travail illicite ne seront pas sans effet sur l'activité des cantons en la matière. Il n'est pas exclu qu'il sera alors nécessaire d'adapter notre législation. Afin que le contrôleur du marché cantonal de l'emploi puisse sans délai être parfaitement efficace, notre Conseil vous

propose de fournir les bases légales nécessaires par voie de décret de portée générale.

Par travail illicite, il faut entendre en particulier :

- l'emploi clandestin de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers ;
- l'emploi de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires ;
- l'emploi non déclaré exercé par un travailleur alors qu'il bénéficie de prestations de l'assurance-chômage ou d'une autre assurance sociale ou privée ;
- les travaux exécutés en vertu d'un contrat de travail auquel on a donné une dénomination impropre afin d'éluider les dispositions légales pertinentes (faux indépendants) ;
- l'emploi de travailleurs non déclarés aux autorités fiscales ou qui ne déclarent pas leur salaire à ces autorités.

Dans notre rapport d'information du 9 février 2000 concernant l'évolution des structures des services de l'emploi et le marché du travail (00.015), nous vous avons informés du fait que notre Conseil menait une réflexion quant aux mesures appropriées pour lutter contre le développement du travail illicite (travail au noir) que notre pays a connu au cours de ces dernières années.

En 1999, le chef du Département de l'économie publique a chargé un groupe de travail d'établir une liste de propositions visant à développer des instruments de lutte contre cette forme de travail qui porte atteinte au fonctionnement de l'économie et des assurances sociales, qui prive les collectivités publiques de recettes fiscales et qui met à mal la protection sociale des travailleurs concernés. Ce groupe a adressé son rapport au Conseil d'Etat au début de l'année 2000.

Des mesures concrètes se mettent en place. Ainsi une collaboration interservices a vu le jour. En effet, on peut observer que les différentes formes de travail illicite se côtoient souvent, que de ce fait plusieurs services de l'administration cantonale peuvent être concernés, mais qu'aucune systématique n'existe quant à la circulation de l'information à ce sujet entre ces services. Pour pallier cette lacune, chaque service concerné par la lutte contre le travail illicite a désigné un répondant pour cette question en vue d'assurer la collaboration interservices. Ces personnes sont appelées, d'une part, à recenser les abus détectés dans le cadre de l'activité de leur propre service et à en informer les répondants des autres services concernés et, d'autre part, à recueillir l'information reçue des autres services et à s'assurer du traitement adéquat dans son propre secteur d'activité. Ces échanges se font bien entendu dans les limites des dispositions légales ayant trait à la communication des informations et par conséquent à la protection des données. De

manière générale, la communication de renseignements ou de documents à l'intérieur de l'administration est autorisée lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement du service (art. 10 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique, du 15 janvier 1996). Dans le domaine des assurances sociales, la communication de renseignements est plus difficile, des règles plus contraignantes ne permettant la transmission d'informations qu'aux services chargés d'appliquer des législations sociales.

Une des difficultés rencontrées dans le cadre de la lutte contre le travail illicite réside dans le manque de moyens à disposition des autorités pour détecter les cas. Ce printemps un contrôleur du marché cantonal de l'emploi a par conséquent été engagé. Ce personnel est rattaché au secrétariat général du Département de l'économie publique. Il est assermenté par le chef du Département de l'économie publique et dispose également d'une carte de légitimation.

Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi doit collaborer avec les autres organes de l'Etat concernés par le travail illicite tels que le service des étrangers, le service de l'inspection et de la santé au travail, les organes chargés de la loi sur l'assurance-chômage, la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, l'office de l'assurance-invalidité, le service du commerce et des patentes, le service des contributions, le service de l'assurance-maladie, le service de l'action sociale, la police cantonale. Il devra jouer le rôle de coordinateur entre les services de l'Etat afin de s'assurer que la collaboration interservices fonctionne à satisfaction. Il a d'ailleurs effectué des stages dans les différents services concernés afin de se familiariser avec le travail qui y est effectué.

En plus de son rôle de coordinateur, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi effectue des visites et des contrôles dans les entreprises de toutes les branches de l'économie, notamment l'agriculture, l'industrie, le commerce et réparation de véhicules, l'hôtellerie, la restauration, les cabarets, les services domestiques et le bâtiment. S'il constate des abus constitutifs de travail illicite, il en informe le secrétariat général du Département de l'économie publique, ainsi que les services concernés. En cas d'infractions pénales, il dénonce les cas au ministère public ou passe une transaction sur la base du décret qui vous est proposé. Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi n'effectue pas véritablement une nouvelle tâche au sein de l'administration cantonale; en effet, les services chargés de l'application des législations visées par le travail illicite se chargent, dans la mesure de leurs possibilités, d'effectuer des contrôles. Toutefois, grâce à la centralisation et aux moyens mis à disposition, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi sera mieux à même de lutter efficacement contre le travail illicite. Il est important de relever que le contrôleur du marché cantonal de l'emploi ne contrôle que l'application de la législation de droit public et qu'il n'est en aucun cas compétent pour vérifier si des dispositions de droit privé du travail sont correctement appliquées, sauf lorsque le respect de ces

dispositions constitue une condition fixée par le droit public, notamment s'agissant du respect des conditions usuelles de travail en matière d'autorisations de main-d'œuvre étrangère.

Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi est à distinguer du contrôleur des chantiers mis en place par les commissions paritaires, dont l'activité est limitée au secteur de la construction et à l'application des conventions collectives de travail. Il est toutefois souhaitable qu'une collaboration s'instaure entre le contrôleur du marché cantonal de l'emploi et les inspecteurs(trices) nommé(e)s par les organes paritaires.

Enfin, d'un point de vue financier, nous pensons que, compte tenu de la diminution des prestations versées à tort, telles que des subsides en matière d'assurance-maladie, des recettes supplémentaires encaissées, nous pensons là aux recettes fiscales et autres, dégagées grâce à l'activité du contrôleur du marché cantonal de l'emploi, cette fonction devrait être autofinancée.

III. COMMENTAIRE DU PROJET

Dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi constatera des infractions à des dispositions pénales figurant dans la législation fédérale, telle que la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931, la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964. La procédure usuelle consistera à dénoncer les infractions auprès du ministère public en informant les services concernés. Dans certains cas flagrants et ne revêtant pas un degré de gravité important, il est cependant préférable que le contrôleur du marché cantonal de l'emploi puisse régler la question directement, en passant une transaction avec le contrevenant. Après consultation du procureur général, il est apparu qu'il était nécessaire de conférer au contrôleur du marché cantonal de l'emploi le statut d'agent de la police judiciaire, au sens de l'article 93 chiffre 2 du code de procédure pénale, pour lui donner la possibilité de passer ces transactions.

La transaction est régie par le code de procédure pénale neuchâtelois, plus précisément par son article 16, qui prévoit que les agents de la police judiciaire sont autorisés à percevoir immédiatement l'amende lorsqu'ils dressent procès-verbal pour une infraction à des dispositions administratives ou de police, qui ne cause pas de dommages corporels, ni de dommages matériels importants, à la condition que le contrevenant soit pris sur le fait et qu'il consente à se libérer immédiatement. Les infractions pouvant donner lieu à transaction sont désignées par le procureur général qui établit également le barème des amendes (arrêté concernant les infractions pouvant donner lieu à transaction, RSN 322.00). Ainsi le contrôleur du marché cantonal de l'emploi ne peut passer des transactions qu'en cas de constat

d'infractions déterminées à l'avance et doit respecter un barème lorsqu'il fixe des amendes. Les risques d'abus sont ainsi exclus. Pour ce faire, il doit avoir le statut d'agent de la police judiciaire (art. 1^{er}, al. 2, du projet). Dans un premier temps, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi passera des transactions essentiellement dans les cas d'emploi clandestin de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers.

L'article 2 du projet a pour fonction de donner une définition du travail illicite, en dressant une liste non exhaustive des cas de travail illicite. Il délimite ainsi le champ d'intervention du contrôleur du marché cantonal de l'emploi.

L'article 3 circonscrit les tâches du contrôleur du marché cantonal de l'emploi et les moyens qu'il a à sa disposition. Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi effectue des visites et des contrôles dans les entreprises de toutes les branches de l'économie et prend des mesures s'il constate des abus (al. 1). Afin de pouvoir agir efficacement, il doit pouvoir disposer des moyens qui lui sont conférés par l'alinéa 2 de cette disposition. Parmi ceux-ci on relèvera plus particulièrement la possibilité d'accéder au lieu de travail et d'obtenir des documents, sans quoi l'intervention du contrôleur du marché cantonal de l'emploi serait fortement limitée. Dans les cas très délicats, il pourra se faire assister des agents de la police cantonale ou communale (art. 3, al. 3, du projet).

L'employeur empêchant le contrôleur du marché cantonal de l'emploi d'effectuer son travail, notamment en lui refusant la possibilité d'accéder au lieu de travail et d'obtenir des documents, commettra une infraction pénale passible d'amende (art. 4 projet).

IV. CONCLUSIONS

Nous sommes convaincus que la fonction de contrôleur du marché cantonal de l'emploi, dotée de moyens d'interventions adéquats, permettra de lutter efficacement contre le travail illicite qui porte une atteinte importante à l'équilibre socio-économique de notre pays.

C'est pour ces raisons que nous vous prions de prendre acte du présent rapport et d'adopter le projet de décret ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 août 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
Th. BÉGUIN	J.-M. REBER

Décret concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 23 août 2000,
décète:

Fonction	<p>Article premier ¹ Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi est chargé de la prévention du travail illicite et de la recherche des infractions commises dans ce domaine.</p> <p>² Dans l'exercice de sa fonction, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi a qualité d'agent de la police judiciaire au sens du Code de procédure pénale neuchâtelois.</p> <p>³ Il est rattaché à un département désigné par le Conseil d'Etat.</p>
Travail illicite	<p>Art. 2 Par travail illicite au sens du présent décret, il faut notamment entendre:</p> <ul style="list-style-type: none">a) l'emploi clandestin de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers ;b) l'emploi de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires ;c) l'emploi non déclaré exercé par un travailleur alors qu'il bénéficie de prestations de l'assurance-chômage ou d'une autre assurance sociale ou privée ;d) les travaux exécutés en vertu d'un contrat de travail auquel on a donné une dénomination impropre afin d'éluider les dispositions légales pertinentes (faux indépendants) ;e) l'emploi de travailleurs non déclarés aux autorités fiscales ou qui ne déclarent pas leur salaire à ces autorités.
Tâches	<p>Art. 3 ¹ Le contrôleur du marché cantonal de l'emploi est notamment compétent pour rechercher et constater, au moyen de procès-verbaux, les infractions en relation avec le travail illicite afin de les dénoncer aux instances compétentes. Il peut aussi passer transaction avec les contrevenants, quand les conditions d'une transaction sont réalisées.</p>

² Dans l'accomplissement de cette tâche, le contrôleur du marché cantonal de l'emploi peut notamment :

- a) procéder à des demandes de renseignements ;
- b) avoir accès aux locaux de travail, ateliers et chantiers ;
- c) exiger des personnes interpellées qu'elles justifient de leur identité, permis de séjour ou permis de travail ;
- d) se faire remettre tous documents en possession des entreprises nécessaires à l'accomplissement de leur mission de lutte contre le travail illicite ;
- e) demander toutes justifications de nature à établir le paiement auprès des assurances sociales.

³ Au besoin, il peut se faire assister par des agents de la police cantonale ou communale.

Dispositions
pénales

Art. 4 ¹ Quiconque aura, sans raisons valables, empêché le contrôleur du marché cantonal de l'emploi d'accomplir correctement sa mission en refusant notamment de donner des renseignements, de produire des documents ou en lui interdisant l'accès aux emplacements et locaux contrôlés est punissable d'une amende pouvant aller de 500 à 10.000 francs. Demeure réservée l'application de l'article 292 du code pénal suisse.

² Le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté ainsi que l'organe d'une personne morale qui intentionnellement ne prend pas les dispositions nécessaires pour informer le subordonné, le mandataire ou le représentant de ses obligations envers le contrôleur du marché cantonal de l'emploi ou pour faire cesser l'empêchement répond personnellement de cette infraction.

Référendum,
promulgation et
entrée en vigueur

Art. 5 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³ Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,