

## **RAPPORT**

**du Secrétariat d'Etat à l'économie  
sur les résultats de la consultation  
relative à l'Ordonnance concernant des mesures  
en matière de lutte contre le travail au noir  
(Ordonnance sur le travail au noir, OTN)**

Berne, le 6 septembre 2006

## Table des matières

Liste des abréviations.....	4
1 Vue d'ensemble .....	5
2 Le point de la situation.....	6
3 Campagne d'information et de sensibilisation .....	7
4 Résultats de la consultation, appréciation générale .....	8
5 Résultats de la consultation article par article .....	9
5.1 Uniformisation de la procédure de décompte: art. 1 OTN et dispositions corollaires de la législation spéciale.....	9
5.1.1 « Titre » de l'art. 1 .....	10
5.1.2 Art. 1 al. 1 OTN.....	10
5.1.3 Art. 1 al. 2 OTN.....	11
5.1.4 Art. 1 al. 3 OTN.....	11
5.1.5 Procédures existantes et procédure simplifiée selon la LTN.....	12
5.1.6 Entrée en vigueur .....	13
5.1.7 Modifications de l'ordonnance du 19 octobre 1993 sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct (OIS).....	13
5.1.7.1 Art. 17a, Droit applicable .....	13
5.1.7.2 Art. 17b, Base d'imposition .....	14
5.1.7.3 Art. 17c, Paiement de l'impôt à la source par l'employeur.....	14
5.1.7.4 Art. 17d, Versement de l'impôt à la source aux autorités fiscales .....	14
5.1.7.5 Art. 17e, Provision des caisses de compensation AVS .....	14
5.1.8 Modifications du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) .....	15
5.1.8.1 Suppression de l'art. 8 <sup>bis</sup> .....	15
5.1.8.2 Modification de l'art. 19, Revenu de minime importance provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire, et de l'art. 34d, Salaire de minime importance .....	15
5.1.8.3 Art. 34, al. 1, let. c, al. 2 et 3, 2e phrase .....	16
5.1.8.4 Art. 35 al. 4 .....	16
5.1.8.5 Art.41 <sup>bis</sup> , al. 1, let. c et d.....	16
5.1.8.6 Art. 206, Utilisation des taxes de sommation, des amendes d'ordre, des intérêts moratoires et des suppléments .....	16
5.1.8.7 Art. 211 <sup>ter</sup> , Exécution de la procédure de décompte simplifiée .....	16
5.1.9 Modifications de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA) .....	16
5.1.9.1 Suppression de l'art. 2 al. 2 .....	16
5.1.9.2 Art. 118, Procédures de décompte spéciales .....	16
5.2 Organe de contrôle cantonal, art. 2 .....	17
5.3 Délégation d'activités de contrôle, art. 3 OTN .....	18

5.4	Renseignements et documents, art. 4 OTN .....	18
5.5	Montant minimal des revenus qui doivent être annoncés, art. 5 OTN .....	19
5.6	Liste des employeurs sanctionnés, art. 6 OTN .....	19
5.7	Emoluments, art. 7 OTN .....	20
5.8	Financement par la Confédération, art. 8 OTN .....	21
5.9	Protection des données, art. 9 OTN .....	22

## Liste des abréviations

### Accords, lois et ordonnances

ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LTN	Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir
OIS	Ordonnance du 19 octobre 1993 sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct
OLAA	Ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents
OTN	Ordonnance concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir
RAVS	Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants

### Organisations

ACCP	Association suisse des caisses de compensation professionnelles
AOST	Association des offices suisses du travail
ASA	Association Suisse d'Assurance
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CP	Centre Patronal
CSI	Conférence suisse des impôts
DFE	Département fédéral de l'économie
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FMB	Fédération Genevoise des Métiers du Bâtiment
GastroSuisse	Association patronale de l'hôtellerie et de la restauration
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PLS	Parti libéral suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PS	Parti socialiste Suisse
SEC	Société suisse des employés de commerce
Suva	Caisse nationale d'assurance-accidents
Travail.Suisse	Organisation faîtière des employeurs
UDC	Union Démocratique du Centre
UNIA	Syndicat
USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USIC	Union Suisse des Carrossiers
USP	Union Suisse des Paysans
USPF	Union suisse des paysannes et des femmes rurales
USS	Union syndicale suisse
VCAM	Chambre Vaudoise des Arts et Métiers

# 1 Vue d'ensemble

L'ordonnance concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (OTN) édicte les dispositions d'exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN)<sup>1</sup>. Le projet d'ordonnance soumis en consultation contient les dispositions d'exécution relatives aux quatre catégories de mesures prévues par la LTN, à savoir:

- une simplification administrative en matière d'assurances sociales et d'impôts par l'introduction d'une procédure de décompte simplifiée pour les activités dépendantes mineures (par ex. dans les ménages), temporaires ou de portée très limitée;
- l'obligation faite aux cantons de désigner un organe de contrôle cantonal disposant de compétences de contrôle renforcées;
- l'obligation faite aux organes et autorités concernées de se communiquer les uns aux autres les résultats des contrôles effectués auprès des employeurs;
- l'introduction de sanctions renforcées (l'exclusion des marchés publics et la suppression d'aides financières publiques).

En ce qui concerne la première de ces quatre mesures, la procédure simplifiée, l'OTN définit uniquement les principes de cette procédure (art. 1 OTN). Ses modalités d'exécution ont été réglées par voie de modification de l'ordonnance du 19 octobre 1993 sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct (OIS)<sup>2</sup>, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS)<sup>3</sup> et de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)<sup>4</sup>. Les résultats de la consultation relative aux modifications en question sont exposés, par souci de clarté, à la suite des résultats de la consultation concernant l'art. 1 OTN.

Nous dressons ci-après une récapitulation sommaire du contenu de l'OTN et des modifications corrélatives de l'OIS, du RAVS et de l'OLAA.

## **Ordonnance concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (Ordonnance sur le travail au noir, OTN)**

- Simplification administrative en matière d'assurances sociales et d'impôts à la source grâce à l'introduction d'une procédure simplifiée pour les activités dépendantes de portée limitée.
- Obligation faite aux cantons de désigner un organe de contrôle cantonal disposant de compétences de contrôle renforcées.
- Possibilité de déléguer des activités de contrôle.
- Précisions concernant les informations et les documents qui peuvent être exigés lors d'un contrôle.
- Fixation du montant seuil à partir duquel le revenu doit être annoncé.
- Liste des employeurs sanctionnés.
- Emoluments.
- Financement par la Confédération.
- Protection des données.

---

<sup>1</sup> RS 822.41

<sup>2</sup> RS 642.118.2

<sup>3</sup> RS 831.101

<sup>4</sup> RS 832.202

### **Ordonnance du 19 octobre 1993<sup>5</sup> sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct (OIS)**

- Droit applicable, bases d'imposition, retenue et transmission de l'impôt à la source par l'employeur dans la procédure simplifiée.
- Transmission de l'impôt à la source par la caisse de compensation au fisc du canton de domicile du travailleur soumis à l'impôt.
- Commission des caisses de compensation pour l'encaissement de l'impôt à la source.

### **Règlement du 31 octobre 1947<sup>6</sup> sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS)**

- Perception des cotisations sur un petit revenu accessoire tiré d'une activité indépendante seulement à la demande de l'assuré.
- Modalités de paiement dans la procédure simplifiée.
- Exonération des petits revenus tirés d'activités salariées.
- Suppression du versement d'acomptes dans la procédure simplifiée.
- Intérêts moratoires dans la procédure simplifiée.
- Affectation des suppléments prévus à l'art. 14<sup>bis</sup> LAVS.
- Aménagement, coordination et financement de l'exécution de la procédure simplifiée.

### **Ordonnance du 20 décembre 1982<sup>7</sup> sur l'assurance-accidents (OLAA)**

- Possibilité pour les employeurs optant pour la procédure simplifiée de régler leurs comptes aux mêmes intervalles, selon les mêmes règles et au moyen des mêmes pièces que pour l'AVS sans majoration pour le paiement échelonné des primes.

## **2 Le point de la situation**

La notion de travail au noir recouvre un grand nombre de situations telles que:

- l'occupation de travailleurs sans les annoncer aux assurances sociales obligatoires;
- l'occupation de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers;
- l'exécution non déclarée de travaux par des travailleurs touchant des prestations de l'assurance-chômage ou d'autres assurances sociales.
- Est également réputé travail au noir l'exécution de travaux sous le couvert d'un contrat à la désignation fallacieuse aux fins de contourner la loi (pseudo-indépendance);
- de même que l'occupation de travailleurs qui devraient légalement être annoncés aux autorités fiscales mais ne le sont pas.

---

<sup>5</sup> RS 642.118.2

<sup>6</sup> RS 831.101

<sup>7</sup> RS 832.202

Toutes ces situations sont régies par des lois différentes ayant chacune leurs instances d'exécution. Cette dispersion des forces constitue un sérieux handicap pour une lutte efficace contre le travail au noir.

Afin de rendre cette lutte plus efficace en créant de réelles incitations, en coordonnant les ressources et en renforçant les sanctions, le Conseil fédéral a soumis au Parlement en janvier 2002 un projet de loi. Après trois ans de débat et de navette entre les deux Chambres, la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir a été adoptée, dans une version largement élaguée par rapport au projet initial, le 17 juin 2005. Le projet d'ordonnance concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (OTN) soumis en consultation contient les dispositions d'exécution relatives aux différentes catégories de mesures prévues par la LTN pour lutter contre le travail au noir (voir vue d'ensemble). Pour préciser l'exécution de la procédure de décompte simplifiée prévue à l'art. 1 OTN (c'est une des mesures destinées à lutter contre le travail au noir), l'OIS, le RAVS et l'OLAA ont été modifiés.

### **3 Campagne d'information et de sensibilisation**

Dans la lettre accompagnant le dossier de consultation, le DFE annonçait son projet de lancer, parallèlement à l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance, une vaste campagne d'information et de sensibilisation pour faire connaître la loi à la population et aux services administratifs concernés et sensibiliser de manière générale l'opinion publique au problème du travail au noir.

Pour l'Union syndicale suisse (USS) et UNIA, une telle campagne est essentielle car le travail au noir, en particulier dans les ménages ou dans l'agriculture, reste très largement considéré comme une infraction bénigne. Un avis que partagent Travail.Suisse et la Société suisse des employés de commerce (SEC). L'USS et UNIA soulignent en outre la nécessité d'une vaste campagne d'information sur le dispositif de perception des cotisations, plus précisément sur l'assujettissement aux cotisations des personnes travaillant dans les ménages privés, faute de quoi cette modification restera lettre morte. Le Parti socialiste Suisse (PS) juge indispensable une large campagne d'information tant dans les entreprises que dans les ménages privés (employés de maison) afin de renforcer la prise de conscience du problème dans la population.

Le canton d'Argovie approuve également l'idée d'une campagne. Il déclare qu'une bonne information est propre à assurer la compréhension et la reconnaissance nécessaires des nouvelles mesures au sein de la population, qu'elle est ainsi la clé d'une bonne introduction de la LTN de même que d'une bonne collaboration entre employeurs et travailleurs. Il ajoute qu'il serait bon, pour garantir à la campagne un soutien le plus large possible, que la Confédération tienne les cantons au courant du développement du concept d'information. Le canton du Tessin souhaite lui aussi l'organisation d'une campagne forte et ciblée qui sensibilise la population au problème du travail au noir.

GastroSuisse argue que l'organisation d'une campagne d'information et de sensibilisation en liaison avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi fédérale serait un procédé absolument « inusuel ». Quoiqu'il en soit, une campagne d'information est en l'occurrence inutile puisque la nouvelle loi ne concerne qu'une petite partie de la population et de l'économie.

## 4 Résultats de la consultation, appréciation générale

Les participants à la consultation, en particulier les cantons et les organisations patronales et salariales, ont dans l'ensemble bien accueilli le projet soumis en consultation. Les représentants des employeurs soulignent que la lutte contre le travail au noir est absolument dans leur intérêt et se déclarent satisfaits des efforts de concrétisation entrepris dans l'ordonnance. Ils restent néanmoins assez critiques envers la LTN<sup>8</sup> qu'ils jugent unilatéralement tournée contre les employeurs et contre les symptômes du phénomène. Ils lui reprochent également son absence d'incitations à sortir du travail au noir et de réelles simplifications. Le projet d'ordonnance tente néanmoins, estime l'USAM, tout en restant très fidèle aux dispositions de la loi, de les mettre en oeuvre avec bon sens et de manière praticable. Il convient au demeurant, dans l'intérêt d'une bonne mise en oeuvre de la loi et de l'ordonnance, de prendre tout particulièrement en considération les avis des caisses de compensation AVS chargées de l'exécution et des institutions qui y participent, comme la Suva.

La procédure de décompte simplifiée (art. 1 OTN) est largement approuvée, en particulier par les cantons romands qui disent vouloir conserver et développer les procédures simplifiées existantes telles que le « chèque emploi ». Presque tous les cantons et l'AOST relèvent que la procédure simplifiée n'apporte d'avantages que si le barème de l'impôt à la source est le même dans tous les cantons. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui et la base légale d'une harmonisation reste à créer. Il est peu probable qu'elle pourra l'être d'ici au 1er janvier 2007. L'introduction du prélèvement de l'impôt à la source pour tous les travailleurs dans la procédure simplifiée rend les représentants des employeurs plutôt sceptiques, de manière générale, quant à la simplicité effective de cette procédure. Les modifications de l'OIS, du RAVS et de l'OLAA ont suscité des commentaires surtout de la part des institutions chargées de l'exécution ou concernées par elle. La plupart des participants à la consultation mettent en question moins la forme des réglementations spéciales que, comme on l'a vu plus haut, par exemple l'introduction du prélèvement de l'impôt à la source pour tous les travailleurs et son application par les cantons.

L'obligation de désigner un organe de contrôle cantonal pour assurer la coordination des contrôles en matière de travail au noir, et en particulier la possibilité de lui confier la double fonction d'organe de contrôle de la LTN et de la loi sur les travailleurs détachés<sup>9</sup>, suscitent des réactions positives (art. 2 OTN). La possibilité de déléguer des compétences de contrôle soulève quelques questions, en particulier celle de la base légale (art. 3 OTN). De nombreux participants à la consultation demandent, par souci de sécurité du droit et de simplification des contrôles, que soit dressée dans l'ordonnance la liste exhaustive des renseignements et documents qui peuvent être requis des personnes contrôlées (art. 4 OTN). Le montant minimal des revenus qui doivent être annoncés n'a donné lieu à aucun commentaire (art. 5 OTN)<sup>10</sup>. La publication de la liste des employeurs sanctionnés (art. 6 OTN) est accueillie avec un certain scepticisme par les organisations patronales. Les cantons jugent généralement les émoluments (art. 7 OTN) trop bas tandis que les employeurs souhaiteraient que les travailleurs aient aussi à en payer. Les cantons trouvent le mode de financement par la Confédération (art. 8 OTN) plutôt compliqué; en particulier le calcul de l'ensemble des coûts supportés par le canton exigera un travail exorbitant puisqu'il faudra établir la somme des émoluments et amendes encaissés au titre de la LTN par toutes les autorités fédérales, cantonales ou privées visées à l'art. 10 LTN habilitées à prononcer des sanctions. Les cantons jugent en outre incohérent de les inciter, d'un côté, à affecter le même organe de contrôle à la lutte contre le travail au noir et à la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et de mettre en place, de l'autre, des systèmes de décomptes différents. La durée de conservation des données (art. 8 OTN) est jugée plutôt trop courte.

---

<sup>8</sup> RS 822.41

<sup>9</sup> Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés, Ldét) RS 823.20

<sup>10</sup> Des commentaires ont été formulés par contre sur le montant fixé à l'art. 34d al. 1 RAVS auquel l'art. 5 OTN fait référence. Voir à ce sujet les explications données à propos de l'art. 34d RAVS.

## **5 Résultats de la consultation article par article**

### **5.1 Uniformisation de la procédure de décompte: art. 1 OTN et dispositions corollaires de la législation spéciale**

La procédure simplifiée peut être utilisée sous deux conditions: que la masse salariale annuelle de l'entreprise n'excède pas 51'600 francs et que le salaire annuel de chaque salarié n'excède pas 19'350 francs. Les entreprises qui remplissent ces deux conditions peuvent effectuer le décompte des cotisations aux assurances sociales et de l'impôt à la source perçus sur le revenu de leurs salariés, de même que le versement de ces montants, auprès d'une seule institution, la caisse de compensation AVS (principe du guichet unique).

La procédure simplifiée rencontre, dans son principe, une large approbation de la part des cantons et des organisations de travailleurs. Tous les participants à la consultation qui se sont exprimés sur ce point, à savoir les cantons, les organisations patronales, la Conférence suisse des impôts (CSI), la Conférence des caisses cantonales de compensation (CCCC), l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ACCP) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) soulignent toutefois unanimement que cette procédure ne sera réellement simple et donc pratique pour les employeurs que si le barème de l'impôt à la source est uniformisé dans toute la Suisse. Car, tant que ce ne sera pas le cas, cette procédure n'allègera en rien le travail des employeurs ayant des travailleurs domiciliés dans des cantons différents puisque ces employeurs devront utiliser pour la retenue de l'impôt à la source d'autres barèmes selon le canton de domicile, qui diffèrent non seulement par leur taux mais également par leurs règles de calcul. Les participants à la consultation remarquent également qu'étant donné le travail supplémentaire que représente la retenue de l'impôt à la source pour tous les travailleurs, les employeurs ne choisiront la procédure simplifiée que si cette retenue est très simple à effectuer. L'uniformisation du barème de l'impôt à la source s'impose enfin, de l'avis de la Conférence des caisses cantonales de compensation (CCCC) et de l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ACCP), pour des raisons de praticabilité de la procédure simplifiée. Ces deux organisations rappellent que de nombreuses caisses de compensation AVS travaillent à l'échelon national. L'application de 27 lois (Confédération et cantons) sur l'impôt à la source et d'autant de barèmes pour vérifier et effectuer les décomptes d'impôts impliquerait un travail disproportionné vu la modestie des salaires pour lesquels la procédure simplifiée peut être utilisée.

Au lieu d'une uniformisation du barème de l'impôt à la source qui retarderait l'entrée en vigueur de la procédure simplifiée, le canton de Zoug préconise de renoncer à la retenue de l'impôt à la source et de ne garder que la retenue des cotisations aux assurances sociales afin d'éliminer toutes possibilités d'optimisation ou d'évasion fiscale. De l'avis du canton de Zoug, la procédure simplifiée prévue recèle, telle qu'il la comprend, un potentiel d'abus: il serait possible, en faisant intervenir une société écran qui appliquerait la procédure simplifiée, d'abaisser le taux d'imposition sur certaines parties du salaire à 5% seulement (au lieu de 25 à 30% par exemple). Ainsi, la retenue sur une partie des jetons de présence des membres de conseils d'administration ne serait plus de 16% (dans le canton de Zoug: impôt fédéral direct, impôt cantonal et impôt communal) mais de 5% seulement. Le canton du Tessin est opposé à un barème unique car il violerait le fédéralisme fiscal et l'autonomie des cantons dans la fixation des taux d'imposition.

Pour l'Union patronale suisse et l'USAM, l'introduction de l'impôt à la source pour tous les travailleurs rend sceptique quant à la simplicité effective de la procédure simplifiée. La Fédération des entreprises romandes pense même que cette procédure, conçue au départ par le législateur comme une incitation, pourrait avoir un effet dissuasif. L'Union patronale présume que les employeurs réfractaires aux décomptes y seront encore plus réfractaires lorsque ces décomptes entraîneront aussi du même coup un assujettissement à l'impôt. D'autant plus que le décompte de salaire deviendra plus difficile à établir pour les employeurs puisqu'ils devront retenir encore l'impôt à la source. Ces organisations considèrent par ailleurs comme une incohérence systémique le fait que l'assujettissement à l'impôt à la source ne dépende plus dorénavant de la

personne du travailleur mais du mode de décompte du salaire utilisé par l'employeur ponctuel. Qu'un salarié travaillant pour plusieurs employeurs doive se voir retenir l'impôt directement sur le salaire par les uns et pas par les autres n'est, de l'avis desdites organisations, pratique et souhaitable ni pour les employeurs ni pour les travailleurs.

L'Association des offices suisses du travail (AOST), de même que les cantons de Soleure et de Bâle-Campagne, remarquent que ce sont les caisses de compensation publiques et privées qui sont chargées d'assurer l'application de la procédure simplifiée et de la retenue de l'impôt à la source qu'elle comprend. Ils craignent que cela n'entraîne un lourd travail de détermination de la compétence non seulement pour les organes d'exécution mais aussi pour les employeurs et les travailleurs concernés.

### **5.1.1 « Titre » de l'art. 1**

Le canton des Grisons remarque que le titre de l'art. 1 « Procédure simplifiée de décompte des salaires » pourrait être source d'interprétations erronées. L'emploi de travailleurs étrangers non détenteurs d'une autorisation ou non annoncés étant aussi une forme de travail au noir, il est à craindre que certains employeurs croient qu'en annonçant leurs travailleurs pour la procédure de décompte simplifiée ils s'exonèrent de toutes les formalités liées à l'emploi de travailleurs étrangers. Pour prévenir toute incertitude, le canton des Grisons propose donc de préciser expressément à l'art. 1 que la procédure d'annonce ou la procédure d'autorisation de police des étrangers reste réservée ou au moins de mentionner les cotisations aux assurances sociales dans le titre comme dans celui de la section 2 de la LTN.

### **5.1.2 Art. 1 al. 1 OTN**

En ce qui concerne l'exécution de la procédure simplifiée, les organisations patronales trouvent qu'il devrait ressortir clairement de l'art. 1. al. 1 qu'un nouvel employé peut aussi être annoncé directement en cours d'année par la procédure simplifiée. La Fédération des Entreprises Roman- des déplore que cet article ne contienne pas de précisions sur la procédure elle-même pour les employeurs car ceux-ci devront utiliser une nouvelle procédure complexe.

La Suva propose de compléter l'al. 1 comme suit:

« La caisse de compensation AVS transmet sans délai l'annonce d'un employeur à l'assureur-accidents compétent. »

Si les obligations en matière de paiement et de collaboration visées à l'al. 3 englobent également les obligations au titre de la LAA, alors, selon la Suva, toute une série de modifications de l'art. 1 s'imposent. Il faudrait:

- mentionner explicitement les cotisations à l'assurance-accidents;
- dire concrètement à partir de quel moment l'obligation en matière de paiement n'est pas remplie;
- préciser que l'assureur-accidents a l'obligation d'annoncer une entreprise qui ne remplit pas ses obligations de paiement en matière de cotisations aux assurances sociales;
- fixer à qui l'assureur-accidents a l'obligation d'annoncer le retard de paiement (à la caisse de compensation AVS?);
- définir les informations à communiquer.

La Suva préconise de prévoir la possibilité d'exclure de la procédure simplifiée les employeurs qui ne remplissent pas toutes leurs obligations en matière de paiement et de collaboration envers toutes les assurances sociales. Dans ce cas, tous les points mentionnés plus haut devraient être réglés de la même manière pour toutes les assurances sociales.

Comme le relève le canton de Bâle-Campagne, un employeur qui remplit les conditions requises peut décider au début d'un (premier) rapport de travail ou au début d'une année civile s'il veut (continuer à) effectuer les décomptes de salaires par la procédure simplifiée. Il ne peut par contre, pour des raisons pratiques, changer de système en cours d'année. Le canton de Bâle-Campagne remarque que la procédure simplifiée peut être utilisée même lorsque le montant effectif de la masse salariale est supérieure à celui attendu. Il serait certes possible de prévenir ce genre de situation en n'octroyant l'autorisation (définitive) d'utiliser la procédure simplifiée qu'après réception de la déclaration de salaire, c'est-à-dire l'année suivante. Mais l'avantage de cette solution serait annulé par ses inconvénients (longue période d'incertitude, multiples rectifications des données pour toutes les parties concernées).

Le canton de Genève observe que l'ordonnance ne prend pas en compte le risque que l'employeur n'effectue pas les déductions nécessaires au long de l'année et ne puisse verser les cotisations à la fin de l'année. C'est aussi ce que craint la Coordination romande du projet de chèque emploi. Le dispositif de procédure simplifiée adopté dans l'ordonnance comporte à ses yeux un risque important de non-encaissement et de litiges consécutifs.

En ce qui concerne l'annonce, le canton du Valais souhaiterait que l'annonce préalable soit obligatoire non seulement pour les employeurs utilisant la procédure de décompte simplifiée mais pour tous les employeurs. Les expériences qu'il a faites depuis 1999 lui ont appris que les employeurs pincés exploitent le dispositif et prétendent souvent avoir engagé les travailleurs non annoncés juste le jour du contrôle. Une annonce préalable obligatoire assortie de sanctions aurait sans conteste un effet préventif. L'annonce pourrait se limiter à l'indication des données d'identité. De plus, cette annonce pourrait, grâce aux moyens techniques modernes, être effectuée de manière simple et rapide sur le modèle de la procédure d'annonce instituée dans le cadre de la loi fédérale sur les travailleurs détachés.

### **5.1.3 Art. 1 al. 2 OTN**

Le Centre patronal, la Chambre Vaudoise des Arts et Métiers et la Fédération Genevoise des Métiers du Bâtiment déplorent qu'un employeur qui effectue déjà des décomptes de salaires avec les assurances sociales selon la procédure ordinaire et pour qui ces décomptes n'ont donc plus de secrets puisse également, en vertu de l'al. 2, passer à la procédure simplifiée. Le Parti Démocrate-Chrétien juge la disposition proposée, qui n'autorise le passage de la procédure ordinaire à la procédure simplifiée ou inversement qu'une fois par an au début de l'année, trop peu flexible eu égard à la rapidité et au caractère pour partie imprévisible des fluctuations économiques. Il propose d'examiner la possibilité d'autoriser un changement plus fréquent, par exemple au début de chaque trimestre.

### **5.1.4 Art. 1 al. 3 OTN**

La Suva juge nécessaire de préciser la notion d'obligations en matière de paiement et de collaboration énoncée à l'al. 3. L'alinéa ne précise pas si le paiement des cotisations à l'assurance-accidents entre ou non dans ces obligations. Il ne dit pas non plus à partir de quel moment il y a non-respect des obligations en matière de paiement. L'obligation de collaboration doit elle aussi être concrétisée. La Suva préconise de prévoir la possibilité d'exclure de la procédure simplifiée les employeurs qui ne remplissent pas toutes leurs obligations en matière de paiement et de collaboration envers toutes les assurances sociales.

L'Union suisse des paysans et l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales réclament l'ajout d'un nouvel al. 3 (l'al. 3 du projet deviendrait l'al. 4) dont la teneur serait la suivante:

<sup>3</sup> *Si un travailleur est occupé par un employeur pendant moins d'une année, est considéré comme salaire annuel pour le calcul du plafond défini à l'art. 2 al. 1 let. a\* LTN celui qu'il obtiendrait s'il était occupé toute l'année.*

\* actuellement 19'350 francs

Ils expliquent à ce propos que l'art. 2 al. 1 let. a LTN se réfère, pour fixer le montant plafond du salaire individuel jusqu'auquel la procédure simplifiée peut être appliquée, à l'art. 7 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). Le plafond selon la LPP s'élève actuellement à 19'350 francs. Ce montant constitue en même temps le seuil d'assujettissement à la prévoyance professionnelle obligatoire. L'Union suisse des paysans et l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales mentionnent que la règle de calcul du salaire seuil en cas d'engagement d'une durée inférieure à un an est définie à l'art. 2 al. 2 LPP. Cet article dit que si le salarié est occupé par un employeur pendant moins d'une année, est considéré comme salaire annuel celui qu'il obtiendrait s'il était occupé toute l'année. En cas de rapport de travail d'une durée inférieure à un an, le seuil d'assujettissement à la LPP doit donc être calculé par extrapolation: il s'ensuit qu'un travailleur ayant un salaire mensuel de plus de 1'612.50 francs est assujéti à la prévoyance professionnelle obligatoire. Il doit dès lors, sauf s'il est engagé pour une durée limitée ne dépassant pas trois mois et n'est de ce fait pas soumis à l'assurance obligatoire (art. 1j al. 1 let. b de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle, OPP 2), être affilié à la prévoyance professionnelle obligatoire par son employeur et aurait également droit au transfert ou au versement de son avoir vieillesse à la fin du contrat. L'obligation des employeurs d'affilier cette catégorie de travailleurs à la prévoyance professionnelle et de percevoir des cotisations sur leur salaire est en conséquence clairement établie. Qu'ils puissent, dans ces cas là, profiter des avantages de la procédure simplifiée, c'est-à-dire régler l'assujettissement à l'AVS, à l'impôt à la source et à l'assurance-accidents obligatoire selon la procédure simplifiée tout en devant quand même régler ailleurs l'assujettissement à la prévoyance obligatoire, est une incohérence.

L'Union suisse des paysans et l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales remarquent que l'intention était manifestement de définir, dans le présent projet d'ordonnance, le salaire limite sous forme de montant fixe. Au risque, en pratique, de donner aux employeurs utilisant la procédure simplifiée la fausse certitude d'avoir assuré correctement leurs travailleurs dont le salaire est inférieur à ce montant, que toutes les questions sont réglées; et de leur réserver la mauvaise surprise d'apprendre plus tard tout à coup que leurs employés ne sont pas affiliés à une caisse de retraite comme l'exige la loi et de devoir payer les arriérés de cotisation, plus des intérêts moratoires et d'autres frais. Les employés se retrouveraient de leur côté, s'ils ne se sont pas aperçus à temps de l'erreur, sans deuxième pilier. Les deux organisations précitées estiment que même si l'on est d'avis que le plafond défini dans la LTN en référence à l'art. 7 LPP est un montant limite annuel ayant une valeur absolue, c'est-à-dire qui ne peut être proportionnellement réduit pour les engagements d'une durée inférieure à un an, cela devrait être dit clairement à l'art. 1 al. 3. La Ville de Lausanne partage cette opinion. Le canton du Valais remarque lui aussi que le problème d'un éventuel assujettissement à la prévoyance professionnelle n'est pas réglé dans l'ordonnance. Dès lors que l'engagement dépasse trois mois, la déduction de coordination n'est plus calculée sur la base d'un salaire annuel mais d'un salaire mensuel moyen.

### **5.1.5 Procédures existantes et procédure simplifiée selon la LTN**

Les cantons romands demandent que les différents systèmes éprouvés de paiement préalable (chèque service, chèque emploi) mis en place par les cantons de Genève, de Vaud et de Neuchâtel<sup>11</sup> sur le modèle du système valaisan Top Relais soient conservés à côté de la procédure simplifiée. L'employeur doit pouvoir choisir la solution qui lui convient le mieux. En 2005, le volume de salaires traité par ces procédures en Suisse romande a, selon les indications du canton du Valais, dépassé les 6 millions de francs. La Coordination romande des projets de chèque emploi recommande elle aussi le maintien du système de chèque emploi en plus de la procédure simplifiée prévue par la LTN. Le message relatif à la LTN<sup>12</sup> disait déjà, à propos de la procédure simplifiée, que deux variantes étaient envisageables et que rien n'empêchait en outre d'étudier une combinaison des deux variantes. La Coordination romande des projets de chèque emploi propose donc de mentionner les deux procédures dans l'ordonnance et de laisser les employeurs choisir celle qui leur convient le mieux.

<sup>11</sup> Le canton de Fribourg vient d'introduire ce système (le 20 juin 2006) et le canton du Jura s'apprête à le faire en 2007.

<sup>12</sup> FF 2002 3617-3619.

Les organisations syndicales, le Parti chrétien-social (PCS) et le Parti socialiste (PS) font remarquer que la coexistence des procédures existantes et de la nouvelle procédure simplifiée selon la LTN risque d'entraîner des doublons. Il faudrait donc coordonner entre elles les diverses procédures.

#### **5.1.6 Entrée en vigueur**

Avec la procédure de décompte simplifiée, l'assujettissement à l'impôt à la source ne s'appliquera plus uniquement aux étrangers mais également à des salariés suisses. Les cantons devront en conséquence modifier leur loi sur les impôts directs. Le canton de Bâle-Ville signale qu'il faudra modifier aussi les formulaires de l'administration fiscale, les programmes informatiques, etc. Les participants à la consultation déclarent unanimement ou presque (seul le Tessin est d'un avis contraire au nom du fédéralisme fiscal) que la procédure de décompte simplifiée appelle l'adoption d'un barème d'imposition à la source unique pour toute la Suisse. Comme les modifications nécessaires des législations cantonales prendront un certain temps, la plupart des cantons suggèrent une mise en vigueur de l'OTN en deux temps de manière à ce que les dispositions sur la procédure simplifiée n'entrent en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Mais il existe aussi des cantons opposés à une mise en vigueur en deux temps. Le canton d'Obwald estime que sans barème unique ou sans retenue de l'impôt à la source, l'application de la LTN n'a plus guère de sens et serait même contre-productive. La loi serait en effet privée ainsi d'un de ses principaux instruments (le principe du guichet unique également pour la perception de l'impôt) et ne pourrait donc plus déployer l'effet de prévention du travail au noir espéré d'elle. Les cantons de Nidwald, de Lucerne, de St-Gall, de Schaffhouse et du Valais se prononcent dans le même sens. Un autre argument plaide, selon le canton d'Obwald, contre une mise en vigueur en deux temps: les employeurs auraient déjà à subir les inconvénients des contrôles mais ne pourraient pas encore bénéficier des avantages de la procédure simplifiée. Le canton de Zoug fait valoir qu'une éventuelle révision de sa législation fiscale cantonale ne pourra guère entrer en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le canton de Schwyz envisage également une entrée en vigueur de la procédure simplifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le canton de Fribourg propose, en ce qui concerne les modifications de la réglementation de l'impôt à la source, de prévoir une disposition transitoire permettant au canton d'adapter ses dispositions d'exécution et de se doter des moyens juridiques d'appliquer la procédure simplifiée prévue par l'OTN.

#### **5.1.7 Modifications de l'ordonnance du 19 octobre 1993 sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct (OIS).**

##### **5.1.7.1 Art. 17a, Droit applicable**

Le canton de Bâle-Campagne n'est pas d'accord avec le commentaire de l'art. 17a qui souligne que, d'après l'art. 37a LIFD, l'impôt à la source perçu dans la procédure simplifiée l'est sans tenir compte des autres revenus et que le revenu qui a été imposé selon l'art. 37a LIFD ne peut pas être pris en compte pour déterminer le taux d'imposition du reste du revenu. Pour le canton de Bâle-Campagne, il est évident que les autres revenus doivent être pris en compte pour le calcul du barème. C'est aussi ce que laisse conclure la référence faite par l'art. 17a OIS à l'art. 37a LIFD disant que les autres dispositions s'appliquent par analogie à la procédure simplifiée. La Constitution fédérale elle-même (égalité devant la loi, imposition selon la capacité économique) n'autorise pas d'autre interprétation. La procédure de décompte simplifiée ne saurait conduire à privilégier fiscalement les revenus taxés selon ce système par rapport aux revenus taxés selon la procédure « normale ».

#### **5.1.7.2 Art. 17b, Base d'imposition**

Prendre pour base d'imposition le salaire brut annoncé à la caisse de compensation AVS sans faire de distinction entre le salaire imposable et le salaire soumis à cotisations selon les règles des assurances sociales est une bonne solution de l'avis de la Conférence suisse des impôts, des cantons de Berne, des Grisons et du Tessin. Ils relèvent toutefois qu'il est important que tous les éléments du salaire faisant incontestablement partie du salaire imposable soient également pris en compte dans la base de calcul dans la procédure simplifiée.

#### **5.1.7.3 Art. 17c, Paiement de l'impôt à la source par l'employeur**

Le canton de Berne relève que, selon l'art. 34d, lorsque le salaire annuel est inférieur à 2'100 francs, les cotisations (AVS) ne sont perçues qu'à la demande de l'assuré. La seule exception à cette règle concerne les salariés employés dans les ménages privés. La référence, dans l'art. 17c OIS, à ces dispositions du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants pour la perception de l'impôt à la source dans la procédure simplifiée pourrait toutefois laisser croire que l'impôt à la source ne doit pas être perçu pour les salariés gagnant moins de 2'100 francs. Le canton de Berne présume qu'une telle interprétation serait fautive et que l'impôt à la source doit donc être perçu même pour cette catégorie de salariés. Il estime qu'une autre solution ferait problème au regard de l'exigence d'égalité devant la loi. Il invite à clarifier ce point au moins dans les commentaires.

#### **5.1.7.4 Art. 17d, Versement de l'impôt à la source aux autorités fiscales**

La Conférence suisse des impôts et le canton du Tessin saluent en particulier le fait que l'impôt à la source perçu par la caisse de compensation AVS soit versé directement au canton compétent, c'est-à-dire à celui dans lequel le travailleur est domicilié. C'est le procédé adopté aujourd'hui déjà dans l'imposition (à la source) des revenus accessoires lorsque ces revenus ont été acquis dans plusieurs cantons. Les représentants des employeurs eux-mêmes sont opposés à ce transfert. Ils craignent le travail supplémentaire pour les employeurs qui devront communiquer à la fin de chaque année les domiciles respectifs de leurs travailleurs à la caisse de compensation pour que celle-ci puisse encaisser l'impôt et le transmettre au canton de domicile concerné. Il en résultera d'ailleurs aussi un important surcroît de travail pour les caisses de compensation AVS.

Le canton de Zoug trouve en soi bon – si l'imposition à la source n'est pas supprimée – que les caisses de compensation doivent verser les impôts encaissés aux autorités fiscales du canton de domicile du salarié assujéti à l'impôt. Il remarque néanmoins que, pour que cette réglementation puisse être appliquée efficacement, il faudrait d'abord que les cantons s'accordent sur un barème d'impôt à la source unique, de 4,5%, pour les impôts cantonaux et communaux. Le canton de Lucerne observe, à propos de cette disposition, que d'éventuels changements de canton de domicile pendant l'année ne peuvent pas être annoncés puisque l'employeur doit indiquer, dans le décompte AVS, uniquement la dernière adresse du salarié. L'impôt à la source sera ainsi versé au dernier canton de domicile du salarié. Le canton de Zoug déplore également l'absence, dans l'ordonnance, d'une règle de répartition en cas de changement de canton de domicile pendant l'année.

#### **5.1.7.5 Art. 17e, Provision des caisses de compensation AVS**

La Conférence suisse des impôts (CSI) juge hautement problématique la provision de perception de 10% du montant de l'impôt à la source encaissé hautement problématique. Selon la disposition pertinente pour les employeurs de salariés imposés à la source, l'art. 13 OIS, la commission de perception est en effet comprise entre 2 % au minimum et 4 % au maximum du montant de l'impôt à la source perçu. Ce plafond devrait être valable aussi pour les caisses de compensation. Une provision plus élevée pourrait toutefois être justifiée, de l'avis de la CSI, s'il est prouvé qu'en matière d'assurances sociales un taux supérieur est absolument indispensable pour couvrir les frais occasionnés aux caisses de compensation. Les cantons de Berne et de Schwyz partagent cet avis. Le canton de Berne relève en outre que les caisses de compensation, au contraire des employeurs, ont un intérêt propre au mode d'encaissement direct puisqu'elles encaissent ainsi du même coup les cotisations aux assurances sociales. Pour cette raison aussi,

il est difficile de comprendre pourquoi les caisses de compensation devraient toucher une provision plus de deux fois plus élevée que les employeurs. Le canton des Grisons ne trouve dans la LFID aucune base légale justifiant une provision plus élevée ou différente de celle que touchent les employeurs. De l'avis du canton du Tessin, il n'existe aucune raison impérative d'octroyer aux caisses de compensation une provision plus élevée qu'aux employeurs. Le canton de Vaud souhaite abaisser la provision à 5%. Pour le canton de Neuchâtel, l'octroi d'une provision de 10% aux caisses de compensation soulève deux questions: premièrement, celle d'une éventuelle réaction des employeurs qui ne touchent eux qu'une provision de 3% pour la perception de l'impôt à la source; deuxièmement, celle du manque à gagner sur les recettes fiscales que représente une provision aussi élevée et de sa compensation. Le canton de Lucerne n'a rien à objecter à la provision proposée. Il suggère cependant de régler la question de la provision de perception dans la procédure simplifiée non pas dans l'OIS mais dans l'OTN.

## **5.1.8 Modifications du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)**

### **5.1.8.1 Suppression de l'art. 8<sup>bis</sup>**

La suppression de l'art. 8<sup>bis</sup> n'a suscité aucune réaction de la part des participants à la consultation.

### **5.1.8.2 Modification de l'art. 19, Revenu de minime importance provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire, et de l'art. 34d, Salaire de minime importance**

Le canton de Vaud estime que l'art. 19 et l'art. 34d assouplissent notablement les conditions d'exonération. Cet assouplissement semble justifié dans la mesure où il touche les « revenus de minime importance ». La situation difficile du marché du travail favorise le développement d'une « zone grise », entre travail légal et travail au noir, de « pseudo-indépendants » ou de salariés cumulant les « petits jobs ». Un grand nombre de travailleurs risquent ainsi d'avoir une couverture d'assurance insuffisante et les assurances sociales un important manque à gagner en termes de cotisations. C'est pourquoi le canton de Vaud propose d'imposer l'obligation générale d'annoncer tous les revenus, quels que soient leur montant et leur origine, sous déduction d'une franchise de 2'100 francs par an. Travail.Suisse, l'USS et UNIA, de même que le Parti chrétien-social, saluent la suppression de la distinction entre activité principale et activité accessoire (art. 34d) et approuvent l'exonération pour les salaires ne dépassant pas 2'100 francs. L'USS, UNIA et la Société suisse des employés de commerce saluent également l'assujettissement général aux cotisations des salariés occupés dans les ménages privés. Ils relèvent que ces travailleurs, en grande majorité des femmes, n'ont qu'une faible couverture sociale. L'assujettissement aux cotisations des personnes travaillant dans les ménages privés devrait cependant s'appliquer aussi bien aux activités dépendantes qu'aux activités indépendantes. Faute de quoi on risque de voir se multiplier les « pseudo-indépendants ». Des travaux de nettoyage, par exemple, pourraient très bien être exécutés par une société unipersonnelle à responsabilité limitée (« Ich-AG »).

L'Union suisse des paysans et l'Union suisse des paysannes et femmes rurales proposent de remplacer le chiffre de 2100 francs par le montant de la rente mensuelle maximale AVS et propose de modifier comme suit les al. 1 des art. 19 et 34d:

#### *Art. 19*

*<sup>1</sup> Lorsque le revenu provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire n'excède pas par année civile le montant de la rente mensuelle maximale AVS, la cotisation n'est perçue qu'à la demande de l'assuré.*

#### *Art. 34d*

*<sup>1</sup> Lorsque le salaire déterminant n'excède pas le montant de la rente mensuelle maximale AVS par année civile et par employeur, les cotisations ne sont perçues qu'à la demande de l'assuré.*

A l'appui de leur proposition, ces organisations font valoir que le nouvel art. 14 al. 5 LAVS dit que le Conseil fédéral peut prévoir qu'aucune cotisation n'est versée si le salaire annuel déterminant ne dépasse pas la rente de vieillesse mensuelle maximale. Elles estiment qu'il n'est pas indiqué, pour des motifs de praticabilité, d'introduire un nouveau montant seuil artificiel de 2'100 francs au lieu de le fixer en référence à la rente de vieillesse mensuelle maximale. Le montant de la rente de vieillesse mensuelle maximale AVS est généralement connu et, pour ceux qui l'ignoraient, aisé à rechercher. Dans les nouveaux art. 73 al. 2<sup>bis</sup> et 95 al. 1<sup>bis</sup> LAA adoptés en même temps que la LTN, le montant seuil est également défini en référence à l'art. 15 al. 5 LAVS, et l'on en déduit qu'il s'agit du montant de la rente de vieillesse mensuelle maximale. La formulation proposée plus haut présente encore un autre avantage: le montant seuil sera automatiquement adapté à chaque adaptation du montant de la rente sans qu'il soit nécessaire de modifier l'ordonnance.

#### **5.1.8.3 Art. 34, al. 1, let. c, al. 2 et 3, 2e phrase**

La modification de ces dispositions n'a suscité aucune remarque de la part des participants à la consultation.

#### **5.1.8.4 Art. 35 al. 4**

La modification de ces dispositions n'a donné lieu à aucune remarque.

#### **5.1.8.5 Art.41<sup>bis</sup>, al. 1, let. c et d**

En ce qui concerne la date à laquelle les intérêts moratoires commencent à courir, l'Union patronale suisse, l'USAM et suissetec se demandent pourquoi avoir choisi la date de facturation plutôt que la date d'exigibilité de la créance. Ils n'ont pas trouvé dans le dossier de consultation d'explication plausible de ce choix.

#### **5.1.8.6 Art. 206, Utilisation des taxes de sommation, des amendes d'ordre, des intérêts moratoires et des suppléments**

Cet article n'a donné lieu à aucune remarque.

#### **5.1.8.7 Art. 211<sup>ter</sup>, Exécution de la procédure de décompte simplifiée**

Cet article n'a donné lieu à aucune remarque.

### **5.1.9 Modifications de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)**

#### **5.1.9.1 Suppression de l'art. 2 al. 2**

L'Association suisse d'assurance remarque que la suppression de l'art. 2 al. 2 est logique.

#### **5.1.9.2 Art. 118, Procédures de décompte spéciales**

La Suva ne voit pas pour quelle raison les employeurs qui effectuent les décomptes selon la procédure simplifiée devraient bénéficier de conditions plus favorables que les autres; eux aussi doivent se voir appliquer une majoration lorsqu'ils paient les primes par tranches. Elle réclame en conséquence la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1 tel qu'il est proposé. L'Association suisse d'assurance est du même avis et ajoute qu'il convient de prévoir la possibilité d'une majoration pour paiement échelonné des primes doit être maintenue en raison du travail administratif et donc des coûts que génère ce mode de paiement.

## 5.2 Organe de contrôle cantonal, art. 2

Les réactions à cet article sont majoritairement positives. L'institution d'un organe de contrôle cantonal chargé d'assurer la collaboration et la coordination entre les différentes instances compétentes est généralement approuvée. Le canton Nidwald relève toutefois que cet article figure déjà dans la loi; il ne voit donc pas la nécessité d'autres dispositions dans l'ordonnance.

Le canton de Vaud juge positif que l'ordonnance laisse les cantons libres de s'organiser comme ils l'entendent. Le canton de Schaffhouse remarque que la Confédération devrait, comme cela est prévu à l'art. 13 al. 3 de l'ordonnance sur les travailleurs détachés (Odét)<sup>13</sup>, assurer la formation initiale et la formation continue des membres des organes de contrôle, veiller à ce que la mise en oeuvre soit la même partout et mettre en place une plate-forme de données. Il propose de compléter l'art. 2 OTN sur le modèle de l'art. 13 al. 3 Odét.

### AI. 1

Divers participants à la consultation, notamment les cantons de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Lucerne et de Soleure, jugent cet article superflu d'autant plus que, à leur avis, il ne fait qu'énoncer une lapalissade. Le canton de Lucerne ajoute qu'il est inutile aussi puisque l'ordonnance ne prévoit nulle part les moyens de le faire appliquer en cas de négligence. Le canton Fribourg s'exprime dans le même sens, ajoutant que le niveau de connaissances et de compétences requis des contrôleurs est formulé de manière trop générale (contrôles du marché du travail) au regard des contrôles exigés à l'art. 6 LTN. Il recommande de modifier cet alinéa 2 comme suit:

*« Ils veillent à ce que les personnes chargées des contrôles possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires à l'exécution des contrôles visés à l'art. 6 LTN. »*

L'USS, UNIA et le PS estiment que, nonobstant l'autonomie des cantons en matière d'organisation, l'organe de contrôle cantonal de la LTN doit impérativement être intégré dans les services de contrôles du marché du travail et fusionné avec les instances de contrôle de la Ldét. L'organe de contrôle ne devrait pas être subordonné aux instances d'exécution du droit des étrangers. L'art. 2 al. 1 OTN devrait en conséquence être modifié comme suit:

*« Les cantons dotent l'organe de contrôle du marché du travail visé à l'art. 4 LTN des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches ».*

### AI. 2

Le canton de Bâle-Campagne remarque que l'art. 6 LTN dispose que l'organe de contrôle cantonal examine le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation. Le contrôle du respect, par les employeurs, des salaires conventionnels ou des salaires usuels n'entre pas dans ses attributions. L'al. 2 prescrivant aux cantons de veiller à ce que les personnes chargées des contrôles disposent des connaissances nécessaires en matière de contrôle du marché du travail est dès lors dénué de sens.

### AI. 3

Le canton Bâle-Campagne relève que la coordination des activités de contrôle est en principe souhaitable. La base légale permettant d'y associer les organes paritaires fait cependant défaut. Ces organes ne sont pas mentionnés à l'art. 11 LTN et ne peuvent par conséquent être associés aux contrôles concernant le respect des prescriptions légales en matière d'assurances sociales, de travailleurs étrangers, d'impôt à la source et de TVA. Les cantons de Soleure et de Thurgovie sont du même avis.

### AI. 4

---

<sup>13</sup> Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse (Ordonnance sur les travailleurs détachés, Odét), RS 823 201

Le canton de Zurich salue la réglementation de l'al. 4 permettant aux cantons de ne pas créer un nouvel organe de contrôle mais de confier cette mission à un organe existant.

### **5.3 Délégation d'activités de contrôle, art. 3 OTN**

Les cantons (BL, BS, FR) qui se sont exprimés sur cet article, ainsi que l'AOST, jettent un regard critique sur la norme de délégation. Ils reprochent à l'article une certaine incohérence avec l'art. 4 al. 3 LTN puisqu'une convention collective de travail (CCT) rassemble justement des concurrents économiques. BS ajoute que les entreprises non soumises à une CCT peuvent demander que les contrôles soient effectués par un organe indépendant. Il est cependant douteux que des tiers soient forcément indépendants. FR remarque que suite à la suppression d'articles de la loi par le Parlement, la norme de délégation est insuffisante. NE soutient expressément l'al. 2.

Parmi les organisations, seule l'USIC formule des critiques à l'encontre de la norme de délégation. Elle est en principe favorable à une simplification de la procédure. Elle craint cependant la mise en place d'un service de contrôle « à caractère policier » et la détérioration du partenariat social qui en résulterait.

Le SP et l'USS soutiennent la formulation proposée. Ils demandent en particulier d'exploiter les expériences faites avec les mesures d'accompagnement. Quelques cantons ont déjà mis en place des organisations de contrôle (ZH, BE, BS); celles-ci devraient être chargées également de la lutte contre le travail au noir. L'al. 2 est trop restrictif, les cantons devraient décider eux-mêmes de l'étendue de leurs compétences. L'USPF soutient expressément l'al. 2.

La FER et Gastrosuisse y sont également favorables. La FER propose en outre que dans les secteurs non régis par une CCT, le canton conserve la haute main sur les contrôles. Gastrosuisse propose la formulation, plus précise, ci-après:

*« ... ne peut contrôler que des entreprises et des travailleurs soumis ... »*

Le PCS est également d'accord avec l'article mais recommande la conclusion d'un accord de prestations entre la Confédération et les cantons sur le modèle des accords conclus dans le cadre des mesures d'accompagnement.

### **5.4 Renseignements et documents, art. 4 OTN**

Les participants à la consultation ont été peu nombreux à s'exprimer sur cet article. BL et l'AOST notent que l'art. 4 OTN explicite l'art. 7 LTN et ne pose pas de problèmes.

AG demande d'ajouter que les entreprises doivent pouvoir produire des justificatifs attestant qu'elles ont rempli leurs obligations en matière d'impôts et d'assurances sociales. La Suva se prononce dans le même sens en demandant l'ajout d'un nouvel al. 4<sup>bis</sup> autorisant à exiger de l'employeur un document prouvant la date du début du contrat. S'il ne peut le produire, il devra payer les cotisations aux assurances sociales pour les années d'omission, dans le pire des cas pour les cinq dernières années. Sans disposition de ce genre, la lutte contre le travail au noir perd toute consistance. La LAA prévoit une disposition analogue concernant la caisse supplétive (art. 95 al. 1 LAA).

LU et NE pensent que la formulation est peut-être incomplète. LU se demande si l'obligation d'annoncer et de demander une autorisation de droit des étrangers en vertu de l'ALCP et de la Ldét est également visée à l'al. 2. Si ce n'est pas le cas, il faudrait le préciser. NE souhaite, pour prévenir les litiges, l'ajout d'une liste d'exemples non exhaustive des documents à produire (par ex. comptabilité).

Pour l'UDC, cet article compromet la clarté et la sécurité juridique. L'art. 7 LTN ne constitue pas une clause générale. Le problème des « pseudo-indépendants » n'étant toujours par réglé, l'UDC propose de biffer l'art. 4 al. 1 OTN et de modifier l'art. 4 al. 2 OTN comme suit:

<sup>2</sup> Les documents visés à l'al. 1 comprennent en particulier:

- a. les documents qui attestent des heures de travail effectuées par les travailleurs;
- b. les documents qui indiquent le type de contrat liant les personnes concernées;
- c. les décomptes individuels de salaire visés à l'art. 323b CO<sup>14</sup> et les justificatifs de versement de salaire.
- d. les documents qui indiquent la date d'entrée en service du travailleur et la durée de l'activité.

Le PDC demande de préciser que les documents visés à l'art. 4 al. 2 OTN ne peuvent être exigés cumulativement.

## **5.5 Montant minimal des revenus qui doivent être annoncés, art. 5 OTN**

Seul le canton d'Argovie s'est prononcé sur l'art. 5 OTN. Il demande que l'organe de contrôle soit autorisé à communiquer les indices d'infractions à la législation fiscale. Peut-être est-il déjà habilité à le faire en vertu des art. 11 et 12 LTN? Si ce n'est pas le cas, ce complément s'impose.

## **5.6 Liste des employeurs sanctionnés, art. 6 OTN**

Plusieurs participants à la consultation reprochent aux dispositions de l'art. 6 OTN d'être trop floues. Les cantons de BL, BE, FR, VD, la Ville de Lausanne, le PLS, GASTROSUISSE et la Fédération romande des entreprises (FER), mais aussi l'AOST, estiment que la base légale de l'art. 6 OTN (art. 13 al. 3 LTN) est insuffisante. Diverses réponses contiennent des suggestions de compléments:

- BL: il faut veiller à ce qu'il y ait égalité de traitement, en termes de proportionnalité, par rapport à d'autres infractions.
- FR: il faut veiller au respect des prescriptions légales en matière de protection des données. Le canton propose en outre que la publication n'intervienne que lorsque l'employeur a commis des infractions dans plusieurs cantons.
- VD et la FER proposent de ne distribuer la liste que sur demande et seulement aux milieux intéressés. La FER relève que le but de la loi est de combiner judicieusement incitations et sanctions. Or le projet d'ordonnance ne contient que des sanctions, on y cherche en vain les incitations.
- L'AOST demande de préciser clairement quelles seront les infractions et les informations y afférentes qui seront publiées.
- GASTROSUISSE demande également que la liste des sanctions ne puisse être consultée que par les milieux intéressés. Il constate par ailleurs une inégalité de traitement par rapport aux entreprises qui ne participent pas à des marchés publics.

Dans sa réponse, la Ville de Lausanne présente son propre modèle: les entreprises qui veulent participer à des marchés publics doivent prouver qu'elles ne recourent pas au travail au noir; une entreprise qui ne peut fournir cette preuve n'est pas éligible. Lausanne propose que tous les

---

<sup>14</sup> RS 220

cantons inscrivent la même exigence dans leur législation sur les marchés publics. Cette solution est plus simple que la réglementation proposée.

Le PS et l'USS jugent eux aussi la procédure proposée peu claire. La décision d'exclure un employeur des subventions est du ressort de la Confédération. Les autorités cantonales devront donc transmettre le cas à l'instance fédérale pour décision. Or la question de la transmission n'est pas réglée dans l'ordonnance.

La Suva estime que les assureurs directement concernés et lésés par le travail au noir devraient avoir des droits plus étendus que le public en matière d'informations sur les employeurs sanctionnés. Elle propose donc l'ajout d'un alinéa 3:

*Art. 6 al. 3 (nouveau) OTN: Les instances administratives et judiciaires informent entre autres les assureurs-accidents des décisions et arrêts.*

Par ailleurs, le délai de destruction des données devrait être aligné sur celui de l'art. 9 al. 3 OTN. Il faut aussi en particulier, en l'occurrence, indiquer concrètement l'instance responsable de la destruction des données. Cette instance serait également chargée d'informer toutes les autres instances et personnes concernées et de veiller à ce que les données aient bien été détruites.

## **5.7 Emoluments, art. 7 OTN**

L'introduction d'un tarif horaire tenant compte du principe de couverture des coûts et du principe d'équivalence ne soulève pas d'opposition. Plusieurs participants à la consultation trouvent toutefois le tarif proposé trop bas (AG, BL, BS, FR, NW, AOST, Suva). Ils proposent des tarifs oscillant entre 100 et 250 francs. Ainsi, par exemple, le règlement de la commission paritaire centrale de Bâle-Campagne qui fait référence en la matière prévoit un tarif horaire de 220 francs. Fribourg est d'avis qu'il faudrait facturer les frais effectifs. Les instances de contrôle doivent souvent faire appel à des fiduciaires, il faudrait donc tenir compte des tarifs de celles-ci.

Un grand nombre des participants reprochent également à la procédure proposée d'être trop compliquée et source d'un important surcroît de travail pour les cantons (SG, LU, USP, USPF, CP, FER). Sans compter que, en raison de la présomption d'innocence, les émoluments ne peuvent être perçus qu'une fois la procédure terminée. Celle-ci prend souvent des mois, voire des années, et comporte de surcroît un lourd risque financier pour le canton. SG relève que deux décisions sont nécessaires (double instance de décision, par exemple la caisse de compensation AVS et l'organe de contrôle), ce qui entraîne un travail supplémentaire disproportionné. LU propose, pour la même raison, que ce soit l'instance concernée et non l'organe de contrôle qui statue sur les émoluments. Le CP remarque que la disposition est trop imprécise et craint qu'elle n'engendre, en cas d'infractions à l'obligation d'annoncer pour cause d'annonces incorrectes, des frais exorbitants pour les employeurs. La FER demande que soit précisé dans l'article qui peut percevoir les émoluments et à qui ils vont. L'USPF demande de biffer la fin de la phrase de l'al. 2, depuis « ... et comprennent ... ».

Une autre critique porte sur le cercle des personnes assujetties à émoluments. L'USP, l'USPF, l'UDC, Gastrosuisse et la FER constatent que, dans l'art. 16 al. 1 LTN, il est question des émoluments perçus auprès des personnes contrôlées et pas seulement auprès des employeurs et des indépendants. L'USP et l'USPF demandent en conséquence de reprendre la formulation utilisée dans la loi. L'UDC veut par ailleurs que le travail de contrôle soit proportionné à la gravité de l'infraction. Il propose la formulation suivante.

*Art. 7 al. 1 OTN: Un émolument est perçu auprès des personnes contrôlées qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation visées à l'art. 6 LTN.*

La FER demande de biffer la dernière phrase de l'art. 7 al. 1 OTN. Gastrosuisse remarque aussi que ce sont souvent les travailleurs qui poussent au travail au noir et qu'il n'est donc pas juste qu'ils soient exemptés des émoluments. Il demande en outre que des émoluments puissent être perçus uniquement lorsque les contrôles ont porté sur des salariés isolés et qu'ils ont effectivement abouti à une dénonciation.

La Suva demande de fixer les émoluments de manière à ce qu'ils recouvrent l'ensemble des frais (principe du coût complet) et d'en revoir le tarif tous les cinq ans.

## **5.8 Financement par la Confédération, art. 8 OTN**

Les réactions à cet article sont sceptiques mais visent en fait les dispositions correspondantes de la LTN. De nombreux participants à la consultation (AG, AR, BL, BS, BE, FR, GE, NW, SG, UR, VD, SH, ZH, l'AOST, l'USAM et l'UDC) déclarent que la disposition est trop compliquée, trop lourde, qu'elle risque d'entraîner un important surcroît de travail et, vu la longueur de la procédure, d'inévitables retards. AG, BL, BS et SH proposent en conséquence de fixer la contribution de la Confédération sous forme de forfait. Les participants déplorent également que l'ordonnance ne prévoie pas, comme la loi sur les travailleurs détachés, la possibilité de conclure des accords de prestations et n'introduise pas le même système de financement.

NW propose de biffer l'al. 2 puisqu'il ne fait que répéter ce qui est dit à l'art. 16 al. 2 LTN.

BE, FR et GE demandent que les cantons dressent un budget sur la base duquel ils puissent toucher des avances (comme cela se fait dans le cadre de la Ldét). Le décompte détaillé serait établi à la fin de l'année.

Pour AG, seuls doivent être pris en compte les émoluments effectivement encaissés, et les cantons doivent se voir rembourser l'ensemble des frais générés par la gestion de l'organe de contrôle et les autres frais. Il propose en conséquence de remplacer, à l'art. 8 al. 1 lit. b et c, les expressions

« émoluments perçus et amendes perçues » par « émoluments encaissés et amendes encaissées ».

Pour AR et UR, d'importants problèmes se posent à propos du décompte des émoluments perçus et des coûts d'exécution des cantons. AR se demande s'il faudra prendre en compte toutes les recettes, même celles des assurances sociales; UR propose, pour cette raison, de renoncer purement et simplement au décompte.

L'USAM craint que la complexité des systèmes de décompte ne freine l'activité de contrôle. Il conviendrait en conséquence de vérifier après un certain temps l'efficacité et la durabilité des mesures.

L'UDC craint de son côté que la part des coûts de contrôle non couverts n'alourdisse encore la charge des assurances sociales. L'USS et le PS remarquent que les justificatifs devraient porter non seulement sur les coûts mais également sur la fréquence des contrôles car c'est le seul moyen d'assurer que l'activité de contrôle sera suffisamment intense.

La Suva et l'ASA mentionnent un autre problème: la Suva et les assureurs privés supportent une part égale des frais. L'ASA est en principe d'accord avec cette répartition bien qu'elle ignore encore quelles en sera la portée financière. La Suva estime que tous ceux à qui profitent la LTN devraient participer à part égales aux frais d'exécution. Or ce n'est pas le cas dans le présent projet puisque l'ASA et la Suva se voient imposer une part plus lourde que les autres (art. 8 al. 2 c et d OTN).

## 5.9 Protection des données, art. 9 OTN

Seul un petit nombre de participants à la consultations se sont exprimés sur ce point. Les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel demandent que le délai de conservation des données soit fixé à dix ans dans l'OTN puisque ainsi l'exige leur législation cantonale. Le canton de Neuchâtel propose par ailleurs de limiter le délai de consultation des données à cinq ans.

Lucerne demande, de manière générale, que la Confédération mette à disposition des cantons un outil informatique uniforme afin de coordonner et de faciliter le travail des organes de contrôle cantonaux.

L'UDC constate que l'art. 9 OTN du projet d'ordonnance comporte, comme déjà d'autres articles avant lui, des incohérences: alors que l'art. 17 LTN définit, et partant limite, les données que l'organe de contrôle est habilité à traiter, l'art. 9 al. 1 OTN l'habilite à consulter, saisir, modifier et détruire des données, sans préciser lesquelles. L'UDC estime que cette clause générale est inadmissible et propose donc de modifier l'al. 1 comme suit:

*« Les organes de contrôle cantonaux visés à l'art. 17, al. 1, LTN et les autorités cantonales visées à l'art. 17, al. 2, LTN sont habilités à consulter, saisir, modifier et détruire des données mentionnées à l'art. 17 al. 2 LTN. »*

L'UDC propose de modifier en outre l'al. 3 comme suit:

*« Les données personnelles doivent être détruites au plus tard 5 ans après leur collecte ou, lorsqu'une sanction est encore pendante devant la justice contre l'employeur concerné à l'échéance de ces 5 ans, au moment où la sanction est exécutée. Les durées de conservation plus longues prévues par d'autres législations sont réservées. »*

La Suva demande de mentionner explicitement, à l'art. 9 al. 1 OTN, la Suva et les assureurs-accidents puisque, en vertu de la modification de la LAA par la LNT (art. 97 al. 1<sup>bis</sup> LAA), ils sont également habilités à communiquer des données qu'ils reçoivent dans le cadre de la prévention des accidents et des maladies professionnelles.