

**Rapport explicatif  
de la Direction de l'économie et de l'emploi DEE  
accompagnant le projet d'ordonnance modifiant le règlement  
sur l'emploi et le marché du travail (REMT)**

**DEE/Projet du 13.12.2019**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'ordonnance modifiant le règlement sur l'emploi et le marché du travail (ci-après: le REMT).

Le présent rapport explicatif est rédigé selon le plan suivant :

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Renforcement de la lutte contre le travail au noir</i>	1
1.2	<i>Procédure d'approbation fédérale</i>	2
1.3	<i>Adaptations formelles</i>	2
1.4	<i>Programmes d'emploi</i>	2
<b>2</b>	<b>Lutte contre le travail au noir</b>	<b>2</b>
2.1	<i>Définition</i>	2
2.2	<i>Organisation dans le canton de Fribourg</i>	3
<b>3</b>	<b>Commentaires des modifications légales</b>	<b>4</b>

## **1 INTRODUCTION**

A la suite de l'adoption par le Grand Conseil en date du 12 septembre 2019 de la loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), il y a lieu d'adapter les articles du REMT concernés par les modifications, respectivement d'introduire de nouvelles dispositions en lien avec les compétences judiciaires nouvellement accordées aux inspecteurs de la surveillance du marché du travail du SPE (ci-après: inspecteurs SMT).

La loi modifiant la loi sur l'emploi et le marché du travail entre en vigueur le 01.01.2020.

La présente révision est motivée par plusieurs éléments :

### **1.1 Renforcement de la lutte contre le travail au noir**

Pour faire face à la multiplication des infractions dans le domaine du travail au noir et pour enrayer les pratiques frauduleuses des entreprises qui érigent le travail au noir en système, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité la motion déposée par les députés Jean-Daniel Wicht et Jacques Vial intitulée « Améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail au noir » (ci-après : « motion Wicht/Vial » ; 2016-GC-75) le 14 septembre 2018.

Ainsi, les modifications dans la LEMT de la section 9 du 2<sup>e</sup> chapitre – traitant de l'application de la législation fédérale en matière de lutte contre le travail au noir – répondent-elles aux mesures décidées par le Grand Conseil. En conséquence, il y a lieu d'introduire des dispositions d'exécutions pour ces nouveaux articles de loi. C'est la raison principale de la présente révision.

## 1.2 Procédure d'approbation fédérale

Au niveau fédéral, l'article 61b de la Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS172.010) exige que si une loi fédérale le prévoit, les cantons soumettent leurs lois et leurs ordonnances à l'approbation de la Confédération; l'approbation est une condition de validité (al. 1) – ce que l'article 113 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI ; RS 837.0) prévoit.

Or, ce n'est qu'en date du 20 juin 2018 que la Confédération s'est formellement prononcée sur la partie LACI du projet de LEMT du 6 octobre 2010 et de **son règlement d'exécution du 2 juillet 2012** en les approuvant sous réserve de modification des articles 32 al. 1 let. 3, 33 al. 3, 99 al. 3 et 101 al. 2 LEMT. Il convient par conséquent de profiter de la présente révision pour mettre en conformité le règlement avec les exigences des autorités fédérales, principalement du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

La loi modifiant la LEMT a été approuvée formellement au sens de l'art. 113, al. 1 LACI par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR en date du 8 novembre 2019.

## 1.3 Adaptations formelles

Finalement, l'occasion est saisie pour adapter quelques éléments supplémentaires. En effet, il s'agit de la première modification de ce règlement depuis son adoption par le Conseil d'Etat en 2012 et il y a lieu d'introduire quelques adaptations pour une meilleure application et une meilleure lisibilité du règlement. Ces adaptations concernent principalement des remplacements de termes :

- > remplacement des références aux « office(s) régional/régionaux [de placement] » par l'abréviation « ORP », abréviation pour ainsi dire « entrée dans les mœurs » ;
- > remplacement des références à la « Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail » par l'abréviation « CEMT » ;
- > remplacement des références aux « programme(s) de qualification » par des références aux « programme(s) d'emploi » ;

Ces adaptations formelles ne doivent pas être soumises à approbation du Conseil d'Etat. Partant, les organes chargés des publications officielles sont chargés de remplacer les termes ci-avant en procédant aux adaptations grammaticales nécessaires.

## 1.4 Programmes d'emploi

En raison de la nécessité d'assainir le Fonds cantonal de l'emploi, il est indispensable de diminuer les charges grevant le Fonds. A cet égard, seuls les programmes d'emploi auprès des associations ne comportent pas de participation financière de l'institution et sont à charge exclusive du Fonds. La loi a supprimé la possibilité de conclure des programmes d'emploi auprès des associations, sans participation financière de leur part selon l'art. 32 REMT. Il y a donc lieu d'adapter le règlement en conséquence.

En outre, la révision prévoit d'augmenter le montant minimum à charge des entreprises faisant appel à un chômeur en fin de droit ou sans droit dans le cadre d'un programme d'emploi. En effet, afin de réduire le déficit à charge du Fonds cantonal de l'emploi (FCE) la participation minimale d'une entreprise au financement du salaire d'un employé se montera à 40% contre 25% jusqu'ici.

## 2 LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR

### 2.1 Définition

On entend par *travail au noir* l'exercice d'une activité rémunérée, dépendante ou indépendante, dont l'exercice s'accompagne d'une infraction aux prescriptions légales. Le fruit de cette économie souterraine

helvétique représente, en 2018, selon les estimations du Dr. Friedrich Schneider<sup>1</sup>, 5,8 % du PIB pour un montant de 42 milliards de francs. A l'échelle du canton de Fribourg, selon cette proportion, ce ne sont pas moins d'un milliard de francs qui échappent au circuit économique traditionnel. Les effets néfastes du travail non déclaré peuvent prendre diverses formes, comme la distorsion des conditions de concurrence dans les entreprises ou l'empêchement pour les assuré(e)s d'accéder aux assurances sociales requises.

On regroupe également, sous le terme générique « travail au noir », la non-déclaration de travailleurs et travailleuses aux assurances sociales obligatoires, l'exercice d'une activité lucrative par des personnes touchant des prestations d'une assurance sociale sans l'annonce à ladite assurance, l'occupation de travailleurs et travailleuses étrangers en infraction au droit des étrangers, l'exécution de travaux dans le cadre d'un rapport non déclaré comme tel (faux indépendant), le défaut d'annonce auprès de l'autorité fiscale chargée du prélèvement de l'impôt à la source.

Cette définition du travail au noir figure maintenant dans le nouvel article 21a – Objet du contrôle.

## **2.2 Organisation dans le canton de Fribourg**

Selon l'article 72 LEMT, le SPE effectue les contrôles prévus par le droit fédéral par le biais de la surveillance du marché du travail. Au sein de la section Marché du travail, la surveillance est composée de deux types d'inspections : l'inspection de l'emploi et l'inspection du travail au noir. Depuis 2019, sept inspecteurs et inspectrices du travail au noir contrôlent tous les secteurs de l'économie. Pour les domaines de la construction et du nettoyage industriel, un mandat de prestations comportant 200 contrôles selon l'article 6 LTN, a été signé avec l'Inspectorat chantiers Fribourg (ICF). L'article 75 LEMT dispose en effet que, sur proposition de la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT), les activités de contrôle peuvent être déléguées conformément au droit fédéral. Sur la base de cet article, un mandat de prestations selon l'art. 22 est signé entre le SPE et l'ICF depuis de nombreuses années.

Il n'existe en revanche qu'une seule autorité de dénonciation pour le canton, soit la section Marché du travail du SPE, qui examine tous les rapports de contrôles des inspecteurs et inspectrices et procède ensuite aux dénonciations éventuelles auprès des différentes autorités, que ce soit auprès des autorités pénales, des autorités compétentes en matière de droit des étrangers, auprès des autorités fiscales et auprès des assurances sociales. Ces différentes autorités ont ensuite la responsabilité d'instruire le dossier selon leur propre législation et, si nécessaire, de sanctionner les contrevenants et contrevenantes.

A ces sanctions s'ajoutent encore celles dictées par la LTN elle-même en cas de non-respect important ou répété des obligations légales. Le SPE, qui est l'autorité compétente en la matière, peut prononcer l'exclusion des marchés publics pour une entreprise fautive (par ex. du secteur de la construction) et/ou la suppression des aides financières accordées à dite entreprise (par. ex. une exploitation agricole). L'application des normes fédérales en matière de lutte contre le travail au noir implique donc une coordination efficace entre des acteurs et actrices (SPE – ICF – SPoMi – MP – Préfectures – Police cantonale – SCC) dont l'activité est dictée par des lois propres.

La loi modifiant la LTN entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 clarifie la question des échanges entre les différentes autorités et contribue à une meilleure vue d'ensemble du domaine.

Plusieurs mesures ont exigé une modification de la LEMT. Au final, les modifications acceptées s'articulent sur deux axes : d'une part l'octroi de compétences judiciaires aux inspecteurs et inspectrices SMT et d'autre

---

<sup>1</sup> Source : Boockmann Bernhard/Schneider Friedrich; Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2019 du 6 février 2019, consultable sous : <http://www.iaw.edu/index.php/aktuelles-detail/902>.

part, le système des sanctions applicables en cas d'infraction. Ce sont, en conséquence, les thèmes principaux des adaptations du règlement.

### **2.2.1 Renforcement du statut des inspecteurs et inspectrices TN**

Au niveau fédéral, l'article 7 LTN prévoit différentes attributions au bénéfice des personnes chargées des contrôles. Or, le caractère administratif de leurs attributions relativise d'autant la recevabilité du résultat des contrôles en procédure pénale, partant ne permet que rarement de prononcer des sanctions sévères. Ainsi, avant de créer un groupe spécialisé d'enquêteurs et enquêtrices – mesure de type opérationnel – il convient de soumettre les personnes chargées des contrôles au code de procédure pénal (CPP ; RS 312.0) afin qu'elles bénéficient des pouvoirs et compétences utiles en matière d'investigation – car dotées de la qualité d'agents et agentes de la police judiciaire au sens des articles 12 et 15 CPP. Assermentées, ces personnes peuvent convoquer et entendre des personnes soupçonnées d'infractions à la LTN – la loi distingue ainsi les attributions strictement « LTN » de celles complémentaires basées sur le CPP.

Les inspecteurs et inspectrices SMT pourront également enquêter, surveiller et observer une personne à son insu dans la limite prévue par le CPP.

Les nouveaux articles 23c et 23d du règlement posent le cadre pratique pour l'exercice des compétences judiciaires. Il n'est en aucun cas prévu de créer une police parallèle mais bien de gagner en temps et en efficacité dans le cadre d'une action pénale et décharger la police cantonale de tâches administratives fastidieuses.

### **2.2.2 Nouvelles sanctions et renforcement des existantes**

Fondamentalement, la qualité d'agent et agente de la police judiciaire au sens du CPP permet à l'autorité saisie (Ministère public) de prononcer des sanctions financières en fonction du préjudice. En cela, l'arsenal des sanctions de la LEMT actuelle est suffisant.

Pour exercer un effet dissuasif efficace, il faut souvent passer par une sanction pécuniaire importante. C'est la raison pour laquelle il est important de pouvoir prononcer des créances compensatrices et de sanctionner ainsi plus sévèrement un entrepreneur ou une entrepreneuse indélicat qui aurait érigé en système l'emploi systématique de travailleurs et travailleuses au noir. Il est à relever que le prononcé de sanctions dissuasives passe avant tout par le renforcement des moyens d'enquête, afin d'établir de manière plus complète les infractions commises. La responsabilité du maître ou de la maîtresse d'ouvrage est également examinée.

## **3 COMMENTAIRES DES MODIFICATIONS LÉGALES**

### **Art. 1 al. 2 *Service public de l'emploi***

Les offices régionaux de placement, en leur qualité d'« autorités d'exécution » sont connus par leur abréviation « ORP », laquelle reprend la terminologie fédérale des articles 76 al. 1 let. c et 85c LACI. Par conséquent, il convient d'adapter l'entier du règlement dans ce sens.

En outre, le terme "en charge de" est plus adéquat pour désigner des activités ou fonctions plutôt qu'un groupe de personnes définies.

### **Art. 3 *CEMT***

La loi prévoit à l'article 15 une commission cantonale traitant des questions de l'emploi et du marché du travail ainsi que du chômage et de l'insertion des demandeurs et demandeuses d'emploi non couverts par

la LACI sous le nom de « Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail » (ci-après : « CEMT »). Par conséquent, il convient d'adapter l'entier du règlement dans ce sens.

**Art. 7 al. 1, 2 et 3 (nouveau) Formation du personnel**

Cet article rappelle que le Service est responsable de la formation de ses collaborateurs et collaboratrices et notamment au niveau des compétences judiciaires pour les inspecteurs et inspectrices SMT. Il est à mettre en relation avec l'art. 23a.

**Art. 12 al. 4 Inscription des demandeurs et demandeuses d'emploi par les ORP**

Selon l'art. 19a OACI (ordonnance sur l'assurance-chômage), "les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage."

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, les demandeurs et demandeuses d'emploi fribourgeois n'ont plus besoin de se rendre à l'ORP pour suivre leur séance obligatoire d'introduction à l'assurance-chômage. Elle est remplacée dès cette date par une formation obligatoire en ligne sur [www.orp-rav-fr.ch](http://www.orp-rav-fr.ch). Elle doit être effectuée dans les dix jours qui suivent l'inscription et se termine par un test qui évalue les connaissances du demandeur d'emploi.

Cette innovation qui simplifie la vie des demandeurs et demandeuses d'emploi nécessite une adaptation du règlement qui prévoyait jusqu'ici une séance de formation présentielle.

**Art. 16 al. 4, 4bis et 4ter (nouveaux) Protection des jeunes travailleurs et travailleuses**

Il s'agit de bien préciser les obligations qui incombent à une entreprise qui souhaite employer des jeunes travailleurs à des travaux dangereux dans le cadre de leur formation initiale ou pour des cours reconnus par les autorités. Ces dispositions découlent directement de la révision de l'OLT5 (ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs) intervenue le 1<sup>er</sup> août 2014 (art. 4 al. 4, 5 et 6 nouveaux). Ces nouveaux alinéas traitent des exigences formulées aux entreprises formatrices et de la collaboration entre le SPE et le Service de la formation professionnelle.

**Art. 21a (nouveau) Objet du contrôle**

Cet article contient une liste exemplative des situations qui sont susceptibles d'entraîner une infraction à la loi sur le travail au noir. La loi fédérale ne donne pas de définition concrète du travail au noir et se borne à préciser à son article 6: "L'organe de contrôle cantonal examine le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source."

**Art. 21b (nouveau) Organisation**

Cet article clarifie le rôle du Service et de la surveillance du marché du travail (SMT).

**Art. 21c (nouveau) Coordination**

L'art. 72 al. 1 LEMT a été complété par la phrase: "...et assure la coordination des actions de lutte contre le travail au noir.", sur demande de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de modification de la loi.

L'article 21c concrétise la mise en place d'un délégué à la coordination des activités de lutte contre le travail au noir et fixe l'autorité de nomination ainsi que les tâches de ce délégué.

**Art. 21d (nouveau) Dénonciation par des tiers**

Cet article garantit le traitement confidentiel des informations reçues dans le cadre des enquêtes, observations et contrôles travail au noir.

**Art. 22 al. 2 Mandat de prestations**

Les obligations du tiers auquel seraient délégués des contrôles de travail au noir, en vertu d'un mandat de prestations, figurent dans cet article.

**Art. 23 Mesures de contrainte administrative**

Cet article concrétise les obligations de l'art. 77 et énumère une série d'exemples et de situations qui pourraient justifier l'interdiction d'accès à un lieu de travail ou la suspension immédiate de l'activité d'une entreprise. Ces mesures doivent être ordonnées en toute proportionnalité et justifiées par un intérêt public, afin d'obtenir les renseignements requis ou de remédier à une situation potentiellement dangereuse pour les travailleurs ou le public.

**Art. 23a (nouveau) Formation**

L'exigence de formation pour tous les collaborateurs du SPE figure à l'art. 7. L'article 23a fait référence à la formation des inspecteurs et inspectrices SMT et plus spécifiquement à la formation aux nouvelles compétences judiciaires découlant de l'art. 74e al. 2 LEMT. Il est précisé que le SPE établit un plan de formation d'entente avec la Police cantonale. L'article règle également le devoir de formation du tiers mandaté pour les contrôles travail au noir.

**Art. 23b (nouveau) Légitimation et assermentation**

Cet article règle la situation transitoire des personnes déjà engagées lors de l'entrée en vigueur de la LEMT modifiée et précise que dites personnes ne pourront exercer les nouvelles compétences judiciaires qu'après avoir été formées conformément à l'art. 23a.

Pour le tiers délégué, il est rappelé que ses inspecteurs et inspectrices devront aussi être assermentés, après validation de leur formation, pour l'exercice des tâches figurant à l'art. 74e al. 1 LEMT.

**Art. 23c (nouveau) Enquêtes et observations**

Cet article reprend les principales obligations découlant du CPP. Il permet également de délimiter strictement le cadre de l'intervention des inspecteurs et inspectrices SMT

**Art. 23d (nouveau) Auditions**

En conformité avec les dispositions du CPP, il est rappelé comment procéder dans le cadre d'une audition de personne, en relation avec une affaire de travail au noir.

**Art. 32 Frais d'encadrement et salaires**

Dans le cadre des mesures d'assainissement du Fonds cantonal de l'emploi, le plafond minimum de la contribution d'une entreprise aux salaires des personnes employées dans un programme d'emploi a été relevé. La participation se monte à 40% au minimum.