

**RAPPORT EXPLICATIF
de la Direction de l'économie et de l'emploi
accompagnant l'avant-projet
du règlement sur l'emploi et le marché du travail (REMT)**

La Direction de l'économie et de l'emploi (ci-après : la DEE) a l'honneur de vous soumettre un avant-projet de règlement sur l'emploi et le marché du travail (ci-après : le REMT).

Le présent rapport explicatif est établi selon le plan suivant :

1 PRESENTATION GENERALE

- 1.1 Origine et nécessité de l'avant-projet*
- 1.2 Principales opérations réalisées*
- 1.3 Principales propositions*
- 1.4 Conséquences financières et en personnel*
- 1.5 Conformité au droit supérieur*

2 COMMENTAIRE DU TITRE ET DES ARTICLES

3 CONTROLE DES ENTREPRISES PROVENANT D'UN AUTRE CANTON

1 PRESENTATION GENERALE

1.1 Origine et nécessité de l'avant-projet

Le 1^{er} janvier 2011 est entrée en vigueur la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT). L'une des raisons majeures de l'élaboration de ce texte résidait dans la nécessité de regrouper en une seule loi l'ensemble des sources légales cantonales appliquées par le Service public de l'emploi (ci-après : le Service). Divers articles de cette nouvelle loi ne peuvent être appliqués sans les règles d'exécution s'y rapportant. L'avant-projet de règlement de la DEE permet ainsi de répondre à cette exigence et de mettre en œuvre la LEMT.

1.2 Principales opérations réalisées

Le Service a élaboré ce règlement en se fondant sur les diverses bases légales qu'il regroupe et que, par ailleurs, il abroge, à savoir :

- l'ordonnance du 18 décembre 2007 d'exécution de la législation fédérale en matière de lutte contre le travail au noir (OETN ; RSF 866.0.22) ;
- l'ordonnance du 2 juin 2004 sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (OMA ; RSF 866.0.31) ;
- le règlement du 6 juillet 1999 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (REAC ; RSF 866.1.11) ;

- l'arrêté du 18 décembre 1990 d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (AOPA ; RSF 842.3.11) ;
- l'arrêté du 22 mars 1983 d'exécution de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur le travail à domicile (RSF 864.3.11) ;
- l'arrêté du 29 octobre 1957 d'application de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (RSF 222.5.81) ;
- l'arrêté du 22 octobre 1880 réglant l'application des différentes lois sur la sanctification des dimanches et fêtes (RSF 865.11) ;
- le décret du 10 février 1998 relatif à l'insertion professionnelle des jeunes ayant terminé leur formation (RSF 866.1.4) ;
- le règlement du 23 juin 1998 d'exécution du décret relatif à l'insertion professionnelle des jeunes ayant terminé leur formation (RSF 866.1.41) ;
- le règlement du 18 août 2009 d'exécution du plan cantonal de soutien en vue de contrer les effets de la crise dans le canton de Fribourg (assurance perte de gain pour demandeurs et demandeuses d'emploi) (RSF 900.62).

Le Service s'est également appuyé sur le MESSAGE N° 189 du 20 avril 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (ci-après : Message), sur les procès-verbaux des séances de la Commission (Grand Conseil), sur les propositions formulées par le Service de l'action social (ci-après : SASoc), invité à se prononcer au stade de la préconsultation, ainsi que sur la prise de position de la caisse publique de chômage du canton de Fribourg concernant les conditions d'octroi des subventions aux primes d'assurance perte de gain.

1.3 Principales propositions

Ainsi que mentionné précédemment, la LEMT réunit en un seul texte diverses anciennes lois. L'avant-projet étant le règlement d'application de cette loi, l'une de ses principales innovations consiste également à regrouper dans un seul règlement une multitude de textes, de sorte que l'ensemble des bases légales cantonales appliquées jusqu'ici par le Service sera réuni dans la LEMT et son règlement d'exécution.

L'avant-projet permet ainsi de mettre en œuvre les nouveautés prévues par la LEMT, notamment l'inscription des demandeurs et demandeuses d'emploi auprès des offices régionaux de placement (ci-après : ORP) et, le cas échéant, à quelles conditions cette compétence peut être déléguée aux communes. Compte tenu des modifications de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) et de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI), entrées en vigueur le 1^{er} avril de cette année et diminuant le nombre d'indemnités journalières pour les demandeurs et demandeuses d'emploi, l'avant-projet prévoit également que l'octroi des mesures cantonales de réinsertion professionnelle soit facilité dans certaines situations (voir commentaire de l'art. 25).

1.4 Conséquences financières et en personnel

L'entrée en vigueur de la LEMT a engendré diverses incidences financières énumérées au point 1.5.1 du Message. L'avant-projet induit, en principe, les mêmes conséquences et en provoque même quelques nouvelles. En effet, les sommes d'argent allouées par le Service concernant les mesures cantonales sont fonctions du caractère plus ou moins restrictif des conditions d'octroi de ces mesures fixées dans le REMT.

Le REMT prévoit que, dans certains cas, les mesures cantonales d'insertion professionnelle soient accordées plus facilement qu'elles ne l'étaient précédemment (voir commentaire de l'art. 25). Il allège également les conditions d'octroi des subventions aux primes d'assurance perte de gain (voir commentaire des art. 32 et suivants). Ces modifications ne devraient toutefois pas entraîner des conséquences financières notables. En effet, elles ne concernent qu'un nombre restreint de personnes et les sommes en jeu sont relativement faibles.

Notons encore que l'inscription des demandeurs et demandeuses d'emploi auprès des ORP permet de soulager les communes de cette activité et des frais y afférents. En outre, cette modification n'implique pas ou peu de conséquences financières pour le Service, puisque, en principe, il n'est pas prévu d'engager de nouvelles forces de travail dans les ORP pour assumer cette tâche.

1.5 Conformité au droit supérieur

Le REMT est conforme au droit supérieur, soit à la Constitution fédérale, à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1), à la législation fédérale, ainsi qu'à la LEMT (RSF 866.1.1).

En outre, l'avant-projet ne pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité.

2 COMMENTAIRE DU TITRE ET DES ARTICLES

Titre

Le titre du REMT reprend la terminologie de la loi afin de garantir une unité entre ces deux textes.

CHAPITRE PREMIER

Autorités d'exécution

Art. 1

L'art. 1 énumère certaines unités du Service, la liste n'étant toutefois pas exhaustive. Cette solution permet, le cas échéant, de modifier l'organisation du Service quant aux unités non citées, sans devoir modifier le REMT.

Art. 2

Lors de la préconsultation, le SASoc a proposé de modifier cet article en prévoyant que le recours au médecin-conseil puisse également être requis par les autorités d'aide sociale compétentes pour les bénéficiaires de l'aide sociale inscrits auprès d'un ORP. Ces autorités en assumeraient les frais.

Cette solution n'a pas été entièrement retenue. Le Service l'a tout de même prise en considération et a ainsi introduit un nouvel alinéa 3. Selon l'art. 14 LEMT, seul le Service (al. 3) et l'organe de collaboration interinstitutionnel (al. 4) jouissent de la possibilité de pouvoir recourir au médecin-conseil. Cette prérogative n'est pas prévue pour d'autres autorités, dès lors que la LEMT règle le fonctionnement du Service public de l'emploi et non de l'ensemble des Services du canton. Toutefois si d'autres Services désirent pouvoir recourir au médecin-conseil, ils en ont la possibilité sur la base de l'art. 2 al. 3 REMT, pour autant que la législation qui leur est applicable comporte un renvoi à cet article.

Art. 3 et 4

La composition des bureaux, prévue à l'art. 3, revêt une forme largement utilisée dans la pratique. Les membres du bureau représentent les associations patronales, les associations de travailleurs et travailleuses ainsi que l'Etat. De cette façon, chaque milieu concerné peut se prononcer. Notons que l'art. 3 prévoit que pour chacun des milieux représentés, au moins un représentant doit être membre de la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail. Cette solution permet ainsi à des personnes extérieures à cette Commission de siéger dans ses bureaux tout en maintenant la ligne souhaitée par cette dernière.

L'art. 4 traite des décisions prises par les bureaux. Ces dernières sont prises si au moins quatre des membres sont présents et il revient au président ou à la présidente de trancher en cas d'égalité. Le contenu de cet article est très largement inspiré de l'art. 13 OMA. Cette ordonnance sera abrogée par le présent règlement.

Art. 5 et 6

L'art. 5 prévoit que l'institution de Commissions particulières est ordonnée par le Conseil d'Etat sur proposition de la Direction de l'économie et de l'emploi ou de la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail. Cette solution s'avère pertinente dans la mesure où il appartient aux deux entités traitant spécialement de l'emploi et du marché du travail de formuler des propositions adéquates quant aux besoins spécifiques du marché.

Le fonctionnement des Commissions particulières, régi par l'art. 6, correspond à ce qui se fait habituellement en la matière et n'appelle dès lors pas de remarques particulières.

En l'état, le REMT prévoit une seule Commission particulière, à savoir la Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle.

Art. 7

Cet article impose au Service de veiller à ce que ses membres présentent la formation imposée par la législation et les directives fédérales.

CHAPITRE II

Application de la LSE

Art. 8 à 11

L'art. 9 définit les notions juridiques indéterminées de cas de peu de gravité et de délai raisonnable.

Il n'est toutefois pas souhaitable de définir de façon exhaustive ce que l'on entend par cas de peu de gravité. En effet, cette notion doit être examinée de façon concrète, en tenant compte de toutes les circonstances du cas d'espèce. Cela étant, pour qu'un cas puisse être qualifié de peu de gravité, il est indispensable que les manquements à la LSE ne causent pas de dommage au travailleur. En outre, ces manquements ne doivent pas avoir été commis de façon répétée.

L'art. 9 al. 2 définit le délai raisonnable comme un délai d'une durée maximum de trois mois. Ce dernier se doit d'être relativement court, de façon à ce que les entreprises régularisent rapidement leur situation.

L'art. 10 prévoit que le réexamen des autorisations de placement privé et de location de service doit être effectué au moins tous les 5 ans. Ce délai prend en considération la charge importante de travail que ce réexamen représente et le nombre d'entreprises à contrôler.

CHAPITRE III

Application de la LACI

Art. 12

Les différentes obligations prévues dans l'art. 12 découlent des exigences du droit fédéral. Le délai de sept jours prévu à l'al. 3 est tiré de l'art. 19 al. 3 OACI. Quant au délai de 15 jours prévus à l'al. 4, il correspond à celui prévu par l'art. 22 al. 1 OACI. Conformément aux délais fédéraux, il s'agit de délais qui s'entendent en jours civils.

Art. 13

Ainsi que mentionné dans le Message, lors de la consultation du projet de la LEMT, certaines grandes communes du canton, qui procèdent actuellement à l'inscription de leurs demandeurs et demandeuses d'emploi, ont souhaité conserver cette compétence (Message, ad art. 32). Le projet initial de la LEMT a donc été modifié par l'ajout d'une mention qui donne la possibilité de déléguer cette tâche.

C'est dans ce contexte qu'une réserve en faveur des communes a été adoptée. Le législateur a ainsi souhaité que l'article initial soit modifié, conformément aux vœux de certaines grandes communes. Le but de cette réserve n'est toutefois pas de permettre à toutes les communes qui le souhaitent de conserver l'inscription des demandeurs et demandeuses d'emploi. En effet si tel devait être le cas, le système prévu par la LEMT serait totalement vidé de son sens. L'inscription constitue la première démarche des demandeurs ou d'une demandeuses d'emploi vis-à-vis de l'Etat. Il est donc indispensable que ces derniers sachent clairement vers quelle institution ils doivent s'adresser. Pour cette raison, il se justifie d'éviter autant que possible les disparités procédurales en la matière. Cette réserve ne doit ainsi être accordée qu'à un nombre restreint de communes.

L'art. 13 al. 1 de l'avant-projet prévoit que les communes qui ont une population supérieure à 5'000 habitants ou les chefs-lieux des districts du canton peuvent demander au Service de conserver la compétence d'inscrire les demandeurs et demandeuses d'emploi. Selon cette solution, 11 communes sont ainsi touchées : les 7 chefs-lieux, ainsi que Wünnewil-Flamat, Villars-sur-Glâne, Marly et Guin. Seules trois de ces onze communes désirent conserver cette tâche, à savoir Fribourg, Villars-sur-Glâne et Tafers. De cette façon le système prévu par la loi est parfaitement respecté.

Il sied de préciser que, à la fin du mois de février de cette année, la DEE a consulté les communes du canton pour savoir si elles désiraient conserver la compétence d'inscrire les demandeurs et demandeuses d'emploi à l'assurance-chômage. Il est ressorti de cette démarche qu'un nombre significatif de communes désiraient conserver cette tâche, toutes n'ayant pas encore répondu. Ainsi qu'expliqué ci-dessus, la situation serait alors ingérable et ne correspondrait aucunement au système prévu par LEMT. Il était donc indispensable de prévoir dans le REMT une limitation des communes pouvant conserver l'inscription des demandeurs et demandeuses d'emploi à l'assurance-chômage. Il est encore important de souligner que même si cette compétence est transférée aux ORP, les communes continueront de recevoir toutes les informations qui leurs sont actuellement fournies par le Service.

Art. 14

L'art. 14 al. 1 prévoit que les offices régionaux procèdent à la désinscription du demandeur et de la demandeuse d'emploi. Cette solution correspond à la pratique actuelle. En effet, en l'état ce sont les communes qui procèdent à l'inscription. Toutefois les désinscriptions sont d'ores et déjà effectuées par les ORP. Dès lors, mêmes si certaines communes conservent la tâche d'inscrire les demandeurs et demandeuses d'emploi, les désinscriptions seront assurées par les ORP, comme c'est déjà le cas

actuellement. Cette pratique est totalement justifiée, étant donné qu'une fois l'administré inscrit, son dossier est géré par l'ORP.

L'alinéa 2 tel qu'initialement prévu dispose que, sur requête du demandeur et de la demandeuse d'emploi, la désinscription fait l'objet d'une décision motivée, au sens du droit de procédure.

Entendu au stade de la préconsultation, le SASoc a proposé de modifier cet alinéa de la façon suivante : la désinscription fait l'objet d'une décision motivée, au sens du droit de procédure, et notifiée à la personne. Cette solution n'a pas été retenue. Dans la mesure où l'assuré ne requiert pas une décision au sens du droit de procédure, il ne se justifie pas de lui en fournir une d'office. En effet, cette solution surchargerait inutilement les ORP. A titre informatif, il sied de relever que 900 personnes en moyenne ont été désinscrites chaque mois dans le canton de Fribourg, durant l'année 2010. Cela étant, tenant compte des doléances du SASoc, le Service a retenu que les autorités compétentes en matière d'aide sociale peuvent également requérir que la désinscription fasse l'objet d'une décision motivée. Ainsi, l'alinéa 2 prévoit-il que, sur requête du demandeur et de la demandeuse d'emploi ou des autorités compétentes en matière d'aide sociale, la désinscription fait l'objet d'une décision motivée au sens du droit de procédure.

Finalement, le fait que la décision de désinscription fasse, dans certains cas, l'objet d'une décision est une nouveauté. La solution retenue par l'avant-projet permettra ainsi aux assurés qui le désirent, d'obtenir une décision motivée et, le cas échéant, de pouvoir s'y opposer par les voies de droit prévues à cet effet. Les autorités compétentes en matière d'aide sociale pourront également requérir qu'une décision motivée soit rendue.

Le SASoc a également proposé l'introduction d'un nouvel article en rapport avec l'art. 33 LEMT. Sa teneur aurait été la suivante : la convention déterminant la coordination entre les offices régionaux de placement et les services sociaux régionaux et spécialisés s'applique également aux situations des demandeurs et demandeuses d'emploi ainsi qu'aux bénéficiaires des mesures cantonales d'insertion professionnelle.

Il convient de définir la notion de demandeur d'emploi de la façon suivante : toute personne inscrite auprès d'un ORP et apte au placement. Il n'est pas nécessaire que la personne en question touche des indemnités de l'assurance-chômage, ni même qu'elle soit au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation selon la LACI. Dès lors, dans la mesure où les bénéficiaires des mesures cantonales d'insertion professionnelle doivent être inscrits auprès d'un ORP et apte au placement, ils sont obligatoirement des demandeurs d'emploi, de sorte que la proposition du SASoc est obsolète.

CHAPITRE IV

Application de la LTr

Art. 15

L'alinéa 1 de cet article dispose que la législation fédérale est applicable concernant l'engagement de travailleurs durant les jours fériés. En d'autres termes, un employeur qui désire que ses employés travaillent un jour férié doit obtenir les dérogations prévues par le droit fédéral.

L'alinéa 2 précise quelles sont les activités prohibées durant les jours fériés. Ainsi, il est en outre interdit, notamment pour les personnes exerçant une profession indépendante, de se livrer à des activités professionnelles troublant la tranquillité publique, telles que des activités manifestes ou bruyantes, sous réserve d'une autorisation de l'autorité compétente. En principe, les règlements communaux, voir les règlements de quartier, interdisent également ce type de comportements, qui plus est même s'ils ne sont pas liés à une activité professionnelle.

L'alinéa 2 réserve une autorisation de l'autorité compétente. On pense notamment à un épicier qui désire ouvrir son magasin un jour férié et qui peut, le cas échéant, y être autorisé par la commune.

Art. 16 et 17

L'art. 17 prévoit la mise en œuvre des mesures de contrainte administrative, en fixant le cadre général.

L'alinéa 1 dispose que, en cas de suspicion d'infraction à la législation fédérale et si l'entreprise refuse de collaborer à l'établissement des faits, l'inspection du travail peut s'opposer à l'utilisation des locaux ou des installations, ainsi qu'ordonner la suspension immédiate de l'activité de l'entreprise. Deux conditions cumulatives doivent ainsi être réunies, à savoir la suspicion d'infraction à la législation fédérale et le refus, par l'entreprise, de collaborer à l'établissement des faits. On pense notamment au fait de ne pas transmettre les documents requis ou d'empêcher les inspecteurs du travail d'effectuer les investigations nécessaires.

L'alinéa 2 précise que, dans sa décision, l'inspection du travail avise l'entreprise que la mesure de contrainte peut être levée lorsqu'il est constaté que les causes ayant justifié qu'elle soit ordonnée ont disparu. La levée de la mesure de contrainte fait également l'objet d'une décision de l'inspection du travail. Il est important de préciser que dès que l'inspection du travail prend connaissance du fait que les causes ayant justifié l'instauration d'une mesure de contrainte ont disparu, elle rend sans délai la décision de levée de cette mesure. En effet, les mesures de contrainte ont pour but d'obliger les entreprises à collaborer. Une fois qu'elles se sont exécutées, ces mesures doivent être levées.

L'alinéa 3 mentionne qu'un éventuel recours contre la décision de suspension n'a pas d'effet suspensif, faute de quoi l'utilisation des voies de droit figerait la procédure et empêcherait les mesures de contrainte d'être appliquées.

L'alinéa 5 précise que les autorités compétentes notamment en matière de police cantonale ou communale, de police des constructions, de police du feu et de police sanitaire peuvent être appelées à collaborer à l'application des mesures de contraintes administratives. De cette façon, les inspecteurs du travail pourront, le cas échéant, se faire accompagner par les autorités adéquates, à l'effet de pouvoir faire appliquer la décision.

Invitée à se prononcer sur cette procédure, l'inspection du travail a confirmé que l'art. 17 est suffisamment précis et qu'il permet la mise en œuvre des mesures de contrainte administratives.

En outre, en matière de sécurité et santé au travail, le droit fédéral permet également de prononcer des mesures de contrainte administrative. Conformément à l'art. 52 LTr, ces dernières sont toutefois soumises à la condition que l'inobservation de la décision mette sérieusement en danger la vie ou la santé des travailleurs et à une sommation écrite préalable. Ces mesures sont également prises par l'inspection du travail.

CHAPITRE V

Application de la LAA, de l'OPA et de la loi sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques

L'art. 18 est identique à l'art. 17. Il convient ainsi de se référer aux remarques formulées à son sujet. On précisera toutefois que celui-ci prévoit un nombre de mesures de contrainte administrative plus important. Outre le fait de pouvoir interdire l'utilisation des locaux ou des installations ou d'ordonner la suspension immédiate de l'activité de l'entreprise, l'art. 18 permet également à

l'inspection du travail d'ordonner la saisie de substances ou d'objets. La procédure reste cependant la même : si les conditions sont réunies, l'inspection du travail rend une décision de mesures de contrainte administrative. Sur cette base, elle peut s'adjoindre des services des autorités qu'elle estime nécessaires pour faire appliquer la décision.

L'inspection du travail a donné un avis favorable quant au contenu de cet article.

Le droit fédéral prévoit également que des mesures de contrainte administrative puissent être prises. Aux termes de l'art. 67 al. 2 OPA, la vie ou la santé des travailleurs doit être directement et sérieusement menacée. Ces mesures sont également de la compétence de l'inspection du travail.

CHAPITRE VI

Application du CO et de la LECCT en matière de contrats types et de conventions collectives de travail

Pour le commentaire de l'art. 19 de l'avant-projet, il convient de se référer à la troisième partie du présent rapport, intitulée contrôle des entreprises provenant d'un autre canton. En effet, cet article a été introduit dans le cadre des réflexions liées à cette problématique.

CHAPITRE VII

Application de la loi sur les travailleurs détachés

Art. 20 et 21

L'art. 69 LEMT ne prévoit qu'un type de mesure de contrainte administrative, en cas de violation des règles applicables en matière de travail détaché. Il s'agit de la mesure la plus coercitive et la plus efficace, à savoir la suspension immédiate de l'activité de l'entreprise. Il convient dès lors de n'en faire usage que dans des cas d'une certaine gravité.

L'art. 21 prévoit que cette suspension est ordonnée sur proposition des personnes chargées des contrôles. Il s'agit des membres de la surveillance du marché du travail et de l'association fribourgeoise de contrôle. L'alinéa 1 énumère les cas dans lesquels des mesures de contrainte administrative peuvent être ordonnées. La liste des comportements décrits est exhaustive. Le fait de détailler les comportements qui peuvent aboutir à la suspension immédiate d'une entreprise dans le règlement garantit la transparence nécessaire vis-à-vis des personnes chargées des contrôles.

L'alinéa 2 définit la suspension immédiate comme l'arrêt sans délai de l'activité de l'entreprise de même que l'interdiction de ses futures activités dans le canton de Fribourg.

Si les personnes chargées des contrôles sont d'avis que l'entreprise a commis l'un ou plusieurs des comportements décrits à l'alinéa 1, elles adressent un document écrit et motivé au Service, proposant la suspension de l'activité de l'entreprise (alinéa 3). Aux termes de l'alinéa 4, s'il estime que les conditions sont remplies, le Service rend sans délai une suspension de l'activité de l'entreprise. Compte tenu de l'impact que la suspension immédiate de ses activités peut avoir pour une entreprise, il se justifie pleinement que la proposition d'une telle mesure par les personnes chargées des contrôles soit écrite et motivée. De plus, cette façon de procéder permet également au Service de statuer sur la base de faits concrets et de ne pas verser dans l'arbitraire.

Conformément à l'alinéa 5, dans sa décision, le Service avise l'entreprise que la mesure de contrainte peut être levée lorsqu'il est constaté que les causes ayant justifié la suspension de l'activité ont disparu. La levée de la suspension fait également l'objet d'une décision du Service, elle intervient au plus tard dans la décision de sanction. Dès le moment où le Service est informé

que les causes ayant justifié la suspension ont disparu, il rend sans délai la décision de levée de cette mesure. Ainsi que mentionné, les mesures de contrainte ont pour but d'obliger les entreprises à collaborer. Une fois que les entreprises ont obtempéré, elles doivent dès lors être levées. Cela est d'autant plus vrai en matière de travail détaché et de travail au noir, étant donné que la seule mesure prévue consiste en la suspension immédiate de l'activité de l'entreprise, mesure qui s'avère très contraignante pour l'entreprise. La décision rendue par le Service sera également communiquée aux personnes qui auront effectué le contrôle, étant donné que leur appartiendra de s'assurer que la décision soit appliquée. A ce propos, notons que l'alinéa 8 permet aux personnes chargées des contrôles de s'adjoindre des autorités qu'elles estiment nécessaires pour les épauler dans l'application de la décision. Si les entreprises n'ont, malgré la mesure de contrainte, pas collaboré, cette dernière sera levée au moment où l'entreprise sera sanctionnée pour le comportement qui a donné lieu à la suspension.

De façon à ce que la procédure ne soit pas bloquée par des recours dilatoires, l'alinéa 6 mentionne qu'un éventuel recours contre la décision de suspension n'a pas d'effet suspensif.

L'alinéa 7 prévoit que le Service communique ses décisions à la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail.

La procédure telle que prévue par l'avant-projet présente ainsi un cadre efficace permettant de mettre en œuvre les mesures de contraintes administratives.

CHAPITRE VIII

Application de la LTN

Art. 22 à 24

Le contenu de l'art. 24 est quasiment identique à celui de l'art. 21. La seule différence réside dans les cas pouvant engendrer des mesures de contrainte administrative. En effet, compte tenu des spécificités tant de Ldèt que de la LTN, il se justifie de différencier les comportements fautifs selon qu'ils ont trait à l'une ou l'autre de ces lois. La liste des comportements décrits est également exhaustive.

Pour le surplus, il convient de se référer au commentaire de l'art. 21.

CHAPITRE IX

Mesures cantonales

Art. 25 et 26

L'art. 26 de l'avant-projet détermine à quelles conditions les demandeurs et demandeuses d'emploi peuvent bénéficier de mesures cantonales d'insertion professionnelle. Ces conditions sont en grande partie tirées de l'art. 23 LEAC et de l'art. 25 REAC. Elles ont en outre été adaptées aux besoins actuels.

Entendu au stade de la préconsultation, le SASoc a proposé d'étendre le champ d'application de ces mesures aux personnes qui font l'objet d'une décision d'admission provisoire (F) susceptible de déboucher sur une autorisation de séjour, pour autant que la Confédération ne soit plus soumise à l'obligation de rembourser les frais au sens de la législation sur l'asile et qu'elles puissent disposer d'une autorisation de travailler en Suisse. Cette proposition a été retenue et figure ainsi à la lettre h de l'art. 26. Cette solution correspond d'ailleurs aux instructions données par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral des migrations (ODM) dans leur Circulaire du 30 novembre 2007.

Le Message prévoit que les règles concernant l'octroi de mesures aux demandeurs d'emploi ayant bénéficié des prestations fédérales sur la base d'une libération des cotisations seront précisées dans le but de lever une lacune de l'ancien droit, lequel devait être appliqué par interprétation (Message, ad art. 81). L'art. 26 al. 2 de l'avant-projet régit cette question. Il dispose que les personnes ayant bénéficié des prestations de l'assurance-chômage fédérale sur la base d'une libération des conditions relatives à la période de cotisation n'ont pas besoin d'attendre la fin de leur délai-cadre de droit fédéral pour pouvoir bénéficier d'une mesure. Actuellement, tel n'est pas le cas. Elles doivent précisément attendre la fin de leur délai-cadre de droit fédéral. La solution retenue par l'avant-projet a été préférée en raison de la quatrième révision de la LACI, entrée en vigueur le premier avril de cette année, qui réduit sensiblement le nombre d'indemnités journalières. Ainsi, la période comprise entre le moment où la personne n'a plus le droit aux indemnités journalières et où se termine son délai-cadre de droit fédéral est rallongée de façon importante. Il se justifie dès lors que les personnes concernées puissent bénéficier de mesures cantonales de réinsertion professionnelle durant cette période, pour autant évidemment qu'elles en remplissent les conditions d'octroi.

Certains avis ont été émis dans le sens que les personnes libérées pour cause de formation scolaire, de reconversion ou de perfectionnement professionnel (art. 14 al. 1 let. a LACI) devraient attendre la fin de leur délai-cadre fédéral pour pouvoir bénéficier d'une mesure cantonale de réinsertion. Il n'existe toutefois pas de raisons valables pour traiter ces personnes de façon différente. De plus, la procédure d'octroi d'une mesure cantonale est très bien détaillée, à l'art. 27 REMT, et la décision finale revient au Chef ORP. Ainsi, il sera difficile pour un jeune sortant de formation de se voir octroyer une telle mesure, la priorité devant évidemment être accordée aux personnes présentant une moins bonne employabilité. Il n'est cependant pas opportun d'exclure cette possibilité dans le règlement. En outre, les mesures en question devront consister, dans l'extrême majorité des cas, en programme d'emploi qualifiant auprès d'entreprises.

L'art. 26 al. 3 prévoit qu'il peut être renoncé à certaines conditions prévalant au statut de bénéficiaire au sens de la loi et du présent règlement pour les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié d'autres prestations sociales cantonales ou communales, prises en charge par la structure de collaboration entre le Service et les autorités compétentes en matière d'aide sociale. Le Message avait expressément prévu que le règlement réglerait cette question de la façon suivante (Message, ad art. 81). La structure veillera toutefois à ne prendre en charge que des personnes motivées, désireuses d'être réinsérées professionnellement.

Art. 27 et 28

L'art. 27 fixe la procédure et les critères d'octroi. La procédure décrite est claire et correspond à celle qui est actuellement en vigueur. La liste des critères est exemplative et n'appelle pas de remarque particulière.

L'art. 27 al. 6 dispose que les critères décrits aux al. 4 et 5 ne sont pas considérés comme essentiels s'agissant des personnes prises en charge par la structure de collaboration entre le Service et les autorités compétentes en matière d'aide sociale. Dans l'hypothèse où une mesure cantonale présente, selon l'avis de la structure précitée, de bonnes chances d'aboutir, un refus d'octroi de cette dernière aux motifs qu'une personne ne remplirait pas les critères énumérés aux al. 4 et 5, serait contreproductif et contraire à l'esprit et au but de la loi.

L'art. 28 al. 1 précise que le Service, les offices régionaux et la structure de collaboration avec les autorités compétentes en matière d'aide sociale s'efforcent de favoriser l'organisation de programmes de qualification auprès des entreprises. Cet objectif est conforme aux recommandations qui

ressortent du RAPPORT N°96 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelles dans le canton de Fribourg du 16 septembre 2008.

Art. 29 et 30

L'art. 29 a été introduit suite à une proposition du SASoc et traite du fonctionnement de la structure particulière de prises en charge de certains bénéficiaires (ci-après : structure), notamment des diverses données qui doivent lui être fournies afin qu'elle puisse mener à bien sa mission.

L'art. 30 traitent des mesures à disposition de la structure ainsi que de leur mode de financement. Notons que pour qu'une nouvelle mesure puisse figurer dans le catalogue, elle doit avoir été préalablement approuvée par la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail. Cette dernière détermine en outre, selon le caractère de la mesure, par quel dispositif son financement doit être pris en charge. Un financement conjoint demeure réservé pour ces nouvelles mesures. Compte tenu de l'importance d'une telle décision, il se justifie pleinement qu'il appartienne à la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail de se prononcer. En effet, cette dernière est composée de membres émanant de différents milieux et jouit d'une vue d'ensemble des questions liées à l'emploi et au marché du travail sur le territoire cantonal.

L'art. 86 al. 3 LEMT prévoit que le Service et le SASoc déterminent les modalités de la collaboration par le biais d'une convention. Cette convention prévoit également l'établissement d'une statistique commune. Nonobstant le fait que cette collaboration sera réglée dans une convention, il est toutefois indispensable d'en prévoir certains aspects dans le REMT.

En outre, un groupe de travail a été mis sur pied et la convention est sur le point d'être finalisée.

Art. 31 et 32

La Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, représentée par 4 Directions (DEE, DSAS, DICS et DIAF), a pour but de favoriser la transition entre les degrés secondaires I et II ainsi que la transition vers le marché de l'emploi à l'issue de la formation. Pour ce faire, elle est chargée de développer et de concrétiser le dispositif, les structures, les instruments et les mesures afin de renforcer l'appui aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle. Elle possède en permanence une vue claire et exacte de la situation de ces jeunes.

La Plateforme Jeunes est un pivot essentiel dans la Transition I. Elle est chargée d'évaluer et de traiter les inscriptions pour une mesure transitoire en fin de scolarité obligatoire. Le fait qu'elle soit composée de professionnels provenant des divers services concernés assure que chaque situation sera traitée de manière globale. Une stratégie coordonnée de la mobilisation des mesures dans chaque situation par cette seule instance évite la discrimination qui découlerait d'une division des responsabilités selon les catégories de risques. Les professionnels en contact avec le jeune en difficulté d'insertion, notamment les conseillers en orientation, les assistants sociaux, les conseillers en personnel des ORP, peuvent l'aiguiller vers la Plateforme jeunes à la condition qu'il désire concrétiser un projet professionnel.

Art. 33 et 34

L'art. 33 de l'avant-projet reprend le contenu des art. 31 LEAC et 32 REAC. La participation minimale de l'entreprise organisatrice a toutefois été augmentée de 20 à 25 pourcent.

L'art. 34 règle l'application de l'art. 91 al. 3 LEMT et n'appelle pas de remarques particulières.

Art. 35 à 39

Les art. 35 à 39 régissent les questions liées à la mise en œuvre des subventions au paiement de primes d'assurance pour perte gain en cas de maladie.

Ces dispositions reprennent en partie celles contenues dans le décret du 18 juin 2009 relatif au plan cantonal de soutien en vue de contrer les effets de la crise dans le canton de Fribourg ainsi que dans le règlement du 18 août 2009 d'exécution du plan cantonal de soutien en vue de contrer les effets de la crise dans le canton de Fribourg (assurance perte de gain pour demandeurs et demandeuses d'emploi). Certaines modifications importantes y ont toutefois été apportées.

Invitée à se prononcer au sujet des ces articles, la caisse publique de chômage du canton de Fribourg a proposé de supprimer les restrictions liées à l'âge et la fortune pour pouvoir accéder aux subventions. Cette solution a partiellement été retenue. L'art. 35 supprime ainsi les restrictions liées à l'âge des bénéficiaires mais maintient celles concernant la fortune (cf : annexe II / B.). De cette façon, les conditions liées à l'octroi des subventions sont allégées mais assurent également que seules les personnes qui en ont réellement besoin puissent en bénéficier.

L'art. 37 définit la procédure à suivre et énumère les documents devant être joints à la demande.

CHAPITRE X

Chèque emploi

L'art. 40 détermine comment mettre en œuvre l'art. 96 al. 2 LEMT.

CHAPITRE XI

Collaboration interinstitutionnelle

Art. 41

Dans le cadre de l'élaboration du présent règlement, les représentants de la Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (ci-après : la Commission) ont proposé d'intégrer dans le règlement un nombre important d'articles qui régleraient l'ensemble des questions liées à la Commission, ou à tout le moins une grande partie d'entre eux. Cette solution n'a pas été retenue.

En effet, les art. 98 à 100 LEMT ne prévoient pas que les modalités de fonctionnement de la Commission soient réglées par le règlement. Toutefois, afin de tenir compte, dans la mesure du possible, des vœux des représentants de la Commission, l'art. 41 al. 2 dispose que le Conseil d'Etat règle l'organisation de la collaboration interinstitutionnelle. Cet article constitue ainsi une base légale selon laquelle le Conseil d'Etat sera tenu de réglementer l'organisation de la collaboration interinstitutionnelle.

CHAPITRE XII

Obligations

L'art. 42 précise l'art. 111 LEMT et n'appelle pas de remarque particulière.

CHAPITRE XIII

Emoluments et frais

L'art. 43 indique le montant minimal et maximal de l'émolument et fournit des exemples de débours.

CHAPITRE XIV

Dispositions finales

Art. 44 à 47

Ces dispositions abrogent et modifient les divers textes légaux qui doivent l'être. L'art. 47 prévoit en outre la date à laquelle le présent règlement entrera en vigueur.

3 CONTROLE DES ENTREPRISES PROVENANT D'UN AUTRE CANTON

Au cours de l'année 2010, les députés Jean-Daniel Wicht et Jean-Pierre Siggen ont posé une question au Conseil d'Etat sur la pratique du canton de Genève à l'égard des entreprises fribourgeoises du second œuvre travaillant sur son territoire (référence : QA 3378 11). Les interrogations des députés portaient notamment sur l'opportunité d'instaurer dans notre canton un système de contrôle s'inspirant de celui de Genève. Le Conseil d'Etat a répondu en date du 1^{er} avril 2011. A cette occasion, il a précisé que cette problématique ferait l'objet d'une réflexion dans le cadre de l'élaboration du présent règlement.

Selon les informations obtenues par le Service, le canton de Genève est le seul canton romand à avoir adopté une législation très contraignante vis-à-vis des entreprises helvétiques. Les motivations des autorités de ce canton ne sont pas connues du Service mais tiennent certainement à des considérations d'ordre politique, historique et géographique. En effet, étant un canton frontalier, les risques de dumping salarial peuvent être plus importants. Les salaires servis au bout du Lac sont plus élevés, ce qui peut pénaliser les entreprises du canton par rapport à la concurrence des entreprises situées dans une région plus faible économiquement.

En outre, d'une façon générale le canton de Genève se montre plus restrictif dans l'application des lois fédérales en matière de travail au noir ou de travailleurs détachés.

Le canton de Fribourg, quant à lui, privilégie une ouverture du marché du travail et, en fonction de l'expérience acquise en matière de travailleurs détachés notamment, n'a pas à craindre l'apparition de cas de sous-enchère salariale massive et répétée. Les contrôles, effectués aussi bien auprès des prestataires étrangers que des entreprises suisses engageant des travailleurs étrangers durant de courtes périodes (prises d'emplois), ont d'ores et déjà un effet dissuasif important et permettent régulièrement de convaincre l'employeur de modifier ce qui doit l'être. Les outils prévus dans la LEMT permettent ainsi d'agir efficacement contre les abus éventuels et de sanctionner les entreprises récalcitrantes.

Pour les entreprises suisses, il n'est pas à craindre une concurrence effrénée des cantons voisins puisqu'à l'exception du Tessin et, dans une moindre mesure, de la Suisse orientale, les salaires mensuels bruts moyens versés dans le canton de Fribourg sont les plus bas du pays. Cette constatation se base sur l'ESS 2008 (enquête sur la structure des salaires OFS) qui fournit des renseignements pour les grandes régions. Seuls quelques cantons (dont Fribourg) ont payé pour obtenir des résultats sur le plan cantonal.

Selon cette enquête, dans la branche de la construction, le salaire mensuel brut se monte à 5'695 francs en moyenne pour toute la Suisse, à 5'754 francs pour la Région lémanique dont fait partie Genève et à 5'638 francs pour l'Espace Mittelland qui incorpore Fribourg dans sa région. Pour Fribourg uniquement, le salaire mensuel se monte à 5'571 francs.

Pour les entreprises soumises aux conventions collectives étendues, ce sont en général les commissions paritaires qui contrôlent le respect de leur application. De la connaissance du Service, dans ce

domaine également, il n'a pas été constaté de non respect massif et répété de la part d'entreprises helvétiques.

Cela étant, si un jour, un cas de sous-enchère abusive et répétée était mis à jour, il serait en outre possible d'appliquer les art. 360a et 360b CO ainsi que l'art. 1a LECCT pour respectivement édicter un contrat-type de travail avec salaires minimaux ou pour étendre les clauses d'une CCT.

Pour le surplus, dans le cas des contrôles du travail au noir, les inspecteurs demandent déjà systématiquement les preuves d'affiliation aux assurances sociales et partant, le paiement des cotisations à ces dernières, la liste des contrats de travail, la copie des fiches salaires, les horaires de travail, les contrats d'assurance (énumération non exhaustive). Ainsi, lors des contrôles, le Service peut affirmer que les exigences posées aux entreprises contrôlées ne sont pas moins contraignantes que celles exercées par les contrôleurs genevois. La seule différence réside dans le fait qu'il n'y a pas de contrôle en amont avant de décrocher un mandat sur territoire fribourgeois. Toutefois, avec la densité des contrôles, les personnes compétentes peuvent, le cas échéant, attraper et sanctionner les entreprises qui ne respecteraient pas les exigences légales.

En conséquence, du point de vue du Service, les critères d'accès au marché cantonal tels que figurant dans la LEMT constituent un outil efficace et permettant d'assurer un marché du travail sain et concurrentiel. Il convient toutefois de préciser la loi dans le cadre des conventions collectives étendues à l'ensemble du canton. En effet, dans l'hypothèse où le contrôle du respect de la convention n'est pas assuré par une commission paritaire, il est nécessaire de préciser que la surveillance du marché de travail se chargera de cette tâche.

Aussi, l'art. 19 de l'avant-projet prévoit-il que la surveillance du marché du travail est l'autorité de contrôle dans le cadre des conventions collectives de travail étendues à l'ensemble du territoire cantonal.