

**Rapport
du Conseil fédéral sur l'efficacité des sanctions infligées en
application de la loi sur les travailleurs détachés**

du 5 juillet 2006

**en réponse au postulat 04.3647 de la commission spéciale « Libre circulation des
personnes » (04.067) du Conseil national du 6 décembre 2004 « Loi sur les travailleurs
détachés. Efficacité des sanctions »**

Survol

La loi sur les travailleurs détachés (Ldét) prévoit un arsenal de sanctions administratives comme de sanctions pénales qui peuvent être prononcées en cas de violation de dispositions de ladite loi. Les sanctions administratives appartenant à la palette d'instruments adoptés en 1999 comprenaient, outre l'imputation partielle ou intégrale du coût du contrôle à l'employeur fautif, des amendes pouvant aller jusqu'à 5'000 francs en cas de violations de peu de gravité et l'interdiction d'offrir ses services en Suisse pour 1 à 5 ans en cas de violations plus graves.

Les sanctions pénales comportent, quant à elles, deux catégories d'amendes: d'une part, des amendes de 40'000 francs au maximum pour communication de renseignements inexacts en connaissance de cause ou refus de renseigner, pour opposition à un contrôle ou pour l'avoir rendu impossible; d'autre part, des amendes de 1'000'000 francs au maximum pour non-garantie des conditions minimales de travail et de salaire de façon systématique et dans un esprit de lucre. L'assortiment des sanctions pénales inclut également la confiscation des valeurs patrimoniales résultant de l'infraction. Par ailleurs, des peines plus lourdes prévues par le Code pénal en cas de crimes ou de délits sont réservées.

L'élargissement de l'UE à l'Est a rendu nécessaire une adaptation des mesures d'accompagnement. Le renforcement des sanctions et de leurs possibilités d'application qui a eu lieu s'est concrétisé par l'extension à trois nouveaux cas des possibilités d'application de la mesure d'interdiction à une entreprise d'offrir ses services en Suisse pour 1 à 5 ans: le non-paiement des amendes entrées en force; la transmission de faux renseignements ainsi que le refus de renseigner; l'opposition à un contrôle ou la perpétration d'actes le rendant impossible. Le Parlement a en outre déclaré applicables aux entreprises détachant des travailleurs en Suisse les sanctions conventionnelles prévues par les conventions collectives de travail étendues. Il s'agit d'une part des amendes conventionnelles et d'autre part de l'imputation des frais de contrôle à l'employeur fautif. Les mesures renforcées prévoient qu'il peut être fait usage de la caution prévue par une convention collective de travail (CCT) étendue pour s'assurer de l'exécution des sanctions conventionnelles.

La question de l'efficacité des mesures renforcées a été soulevée au Parlement, en particulier sous l'angle des problèmes d'exécution dans le contexte international. Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 04.3647 de la commission spéciale « Libre circulation des personnes » (04.067) du Conseil national du 6 décembre 2004 invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport sur l'efficacité des sanctions prononcées en application de la Ldét. Le rapport doit notamment mettre en lumière les modalités d'exécution des sanctions dans un cadre dépassant les frontières nationales.

Le présent rapport s'appuie sur les rapports annuels des commissions tripartites pour fournir une vue d'ensemble des sanctions qui ont été infligées depuis l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement. Il rend compte des remarques des cantons sur l'efficacité des sanctions. La synthèse de ces remarques renvoie une image plutôt positive même si la plupart des cantons ne disposent pas encore d'une expérience suffisante pour permettre une évaluation fiable. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que les mesures renforcées n'étaient pas encore en vigueur au moment où les cantons ont remis leur rapport. Or on peut tabler sur un impact positif de ces mesures en termes d'efficacité des sanctions et sur un élargissement de l'éventail des sanctions disponibles à l'encontre des entreprises détachant des travailleurs en Suisse en raison de la possibilité de leur appliquer les sanctions conventionnelles.

Une analyse approfondie et valable ne pourra par conséquent avoir lieu que lorsque des données prenant en compte les sanctions renforcées et les nouvelles mesures destinées à permettre l'exécution seront disponibles.

L'examen de la liste des employeurs sanctionnés établie par le SECO fournira des indications quant à l'efficacité des sanctions.

Rapport

1 Contexte et problématique juridique

Le souci de lutter contre la sous-enchère salariale et sociale que risquait d'entraîner l'introduction de la libre circulation des personnes a conduit le législateur à adopter en 1999 les mesures d'accompagnement. Ces dernières se composent de trois volets:

- la réglementation des conditions minimales de salaire et de travail applicables aux travailleurs détachés en Suisse;
- la possibilité d'introduire des salaires minimaux obligatoires au moyen d'un contrat-type de travail pour une durée limitée en cas de sous-enchère abusive et répétée par rapport aux prescriptions salariales localement usuelles;
- la possibilité, dans les branches dotées d'une CCT, d'étendre les dispositions de la CCT relatives au salaire, à la durée du travail et aux contrôles paritaires.

Dans le but d'éviter toute sous-enchère sociale et salariale, la loi sur les travailleurs détachés du 8 octobre 1999 (Ldét, RS 823.20) déclare applicables aux travailleurs détachés dans le pays certaines conditions de travail et de salaire obligatoires en Suisse. Les articles 2 et 3 dressent la liste des dispositions concernées. Les employeurs qui détachent des travailleurs en Suisse doivent leur garantir au moins les conditions de travail et de salaire prescrites par les lois fédérales, ordonnances du Conseil fédéral, CCT étendues et contrats-types de travail dans les domaines suivants: la rémunération minimale; la durée du travail et du repos; la durée minimale des vacances; la sécurité, la santé et l'hygiène au travail; la protection des femmes enceintes et des accouchées, des enfants et des jeunes; la non-discrimination, notamment l'égalité de traitement entre femmes et hommes, (voir art. 2, al. 1, Ldét). Ils doivent en principe également s'acquitter des contributions à des caisses de compensation ou à d'autres institutions comparables portant sur des garanties salariales si lesdites contributions sont prévues par une CCT étendue. Ils ne peuvent s'en abstenir que s'ils prouvent qu'ils paient, pour la même période, des contributions à une telle institution dans l'Etat où ils ont leur siège (art. 2, al. 2). L'art. 3 Ldét énonce que l'employeur doit garantir aux travailleurs détachés des conditions d'hébergement répondant aux normes habituelles en matière d'hygiène et de confort.

Ce catalogue d'exigences s'est vu compléter dans le cadre de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats-membres de la CE. Diverses dispositions contenues dans des CCT étendues ont été rendues applicables aux entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse. Il s'agit en partie de dispositions concernant des moyens destinés à permettre l'exécution des dispositions matérielles comme l'obligation de déposer une garantie financière, la possibilité d'infliger une peine conventionnelle (art. 2, al. 2ter et 2quater) et l'imputation des frais de contrôle occasionnés aux commissions paritaires (art. 7, al. 4bis, Ldét). Les deux derniers instruments sont également désignés sous le terme de sanctions conventionnelles.

Sur le plan formel, la loi prévoit que les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse sont obligées d'annoncer les missions de ces derniers. L'objectif est de permettre aux autorités d'avoir connaissance des missions avant leur début et de contrôler, le cas échéant, le respect des dispositions matérielles. Depuis l'entrée en vigueur de la deuxième phase transitoire de l'accord sur la libre circulation des personnes, il n'y a plus d'octroi de permis de séjour reposant sur l'examen préalable systématique des conditions de travail et de salaire. Un contrôle non discriminatoire du marché du travail est effectué a posteriori sur la base d'examens par sondage. L'art. 7 Ldét et l'art. 360b CO fixent les modalités de ces contrôles.

L'art. 7 énonce des obligations de collaboration aux contrôles, dont le non-respect peut être sanctionné.

En cas d'infraction à la loi – qu'elle soit formelle ou matérielle – les autorités peuvent infliger des sanctions:

- D'une part, l'art. 9 Ldét prévoit des sanctions administratives. S'agissant de violations de peu de gravité des dispositions matérielles contenues dans les art. 2 et 3 ainsi que de violations de l'obligation d'annonce, l'autorité cantonale peut prononcer une amende administrative de 5'000 francs au plus (art. 9, al. 2, let. a, Ldét). S'agissant de violations plus graves de l'art. 2, l'autorité peut interdire à l'entreprise d'offrir ses services en Suisse pour une période de 1 à 5 ans. Avec la révision des mesures d'accompagnement, l'éventail des cas dans lesquels l'autorité peut interdire à une entreprise d'offrir ses services en Suisse a été élargi: depuis le 1er avril 2006, celui qui enfreint l'obligation de renseigner, entrave un contrôle ou ne paye pas une amende entrée en force est passible d'une interdiction d'offrir ses services (art. 9, al. 2, let. b, Ldét). En outre, l'amende administrative ou l'interdiction d'offrir ses services peuvent être combinées avec l'imputation à l'entreprise des frais de contrôle (art. 9, al. 2, let. c, Ldét). Un grand nombre de cantons n'infligent néanmoins pas d'emblée une sanction mais prononcent dans un premier temps seulement un avertissement.
- D'autre part, l'art. 12 Ldét contient des sanctions pénales. La transmission de faux renseignements en connaissance de cause et le refus de renseigner peuvent être réprimés par une amende de 40'000 francs au plus, tout comme l'opposition à un contrôle ou la perpétration d'actes le rendant impossible. L'employeur qui, de manière systématique et dans un esprit de lucre, déroge aux conditions minimales énoncées à l'art. 2 Ldét est punissable d'une amende allant jusqu'à 1'000'000 francs. Des peines plus lourdes prévues par le Code pénal en cas de crime ou de délit sont réservées. L'assortiment des sanctions pénales prévoit également la confiscation des valeurs patrimoniales résultat de l'infraction en vertu de l'art. 12, al. 4, Ldét et de l'art. 59 CP.

Comme déjà évoqué précédemment, le Parlement a, dans le cadre de la révision des mesures d'accompagnement, étendu aux entreprises détachant des travailleurs en Suisse le domaine d'application des sanctions conventionnelles prévues par les CCT étendues.

- D'une part, les peines conventionnelles prévues par les CCT étendues peuvent être infligées aux entreprises détachant des travailleurs en Suisse en cas de violation des prescriptions de l'art. 2 Ldét (art. 2, al. 2quater, Ldét).
- D'autre part, l'imputation des frais de contrôle à l'employeur fautif prévue par une CCT étendue peut être appliquée aux entreprises détachant des travailleurs en Suisse (art. 7, al. 4bis, Ldét). Dans ce cas, il n'est pas possible de mettre les frais de contrôle à la charge de l'employeur sur la base de l'art. 9, al. 2, let. c, Ldét.

La nécessité de garantir l'exécution des CCT – y compris des sanctions conventionnelles, nouvellement applicables aux entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse – a commandé l'introduction de l'applicabilité auxdites entreprises de l'obligation de déposer une garantie financière lorsqu'une CCT étendue prévoit une telle obligation. Cette caution ne peut en revanche pas être utilisée pour le recouvrement de créances des pouvoirs publics; or les sanctions prises par les autorités tombent dans cette catégorie. Cela étant, un autre instrument visant à faciliter le recouvrement de ces créances a été introduit: il s'agit de la possibilité d'interdire à une entreprise d'offrir ses services en Suisse en cas de non-paiement d'une amende entrée en force.

En adoptant les modifications des mesures d'accompagnement lors du traitement de l'arrêté fédéral sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux États-membres de la CE, le Parlement a voulu notamment faciliter l'exécution des sanctions – aussi bien des sanctions conventionnelles que des sanctions infligées par les autorités – et renforcer ainsi leur efficacité dans le contexte international.

La commission spéciale « Libre circulation des personnes » (04.067) du Conseil national a accepté le 6 décembre 2004 le postulat 04.3647, qui invite le Conseil fédéral à présenter un rapport sur l'efficacité des sanctions prononcées en application de la Ldét. Le rapport doit notamment mettre en lumière les modalités d'exécution des sanctions dans un cadre dépassant les frontières nationales. Lors de la séance de la commission du 6 décembre 2004, l'auteur du postulat a motivé son intervention en argumentant que l'introduction de l'obligation de déposer une garantie financière et l'extension des possibilités d'interdire à une entreprise d'offrir ses services en Suisse constituent certes un pas dans la bonne direction pour l'application des dispositions de la Ldét mais que dans un cadre dépassant les frontières nationales, l'exécution des sanctions prises par les autorités s'avérait problématique et celle des sanctions conventionnelles simplement impossible.

Dans sa prise de position du 8 décembre 2004, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'accepter le postulat. Il a reconnu le bien-fondé de cette question et a déclaré qu'il faudrait procéder à une analyse de la situation au bout d'un certain temps. Le Parlement a accepté la demande du Conseil fédéral d'étendre au printemps 2006 le délai pour la remise du rapport.

2 Méthode suivie pour l'enquête

Les commissions tripartites sont tenues, en vertu de l'art. 11, al. 1, let. k, de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse, de rédiger un rapport annuel d'activité à l'attention de la Direction du travail du SECO. Ces commissions doivent, en vertu de l'art. 9, al. 1, Ldét, signaler à l'autorité cantonale compétente toutes les infractions à la Ldét pour que ladite autorité puisse les sanctionner. Les organes de contrôle sont, selon l'art. 8, al. 1, Ldét, tenus de collaborer entre eux. Les secrétariats des commissions appartiennent en général au même office que le service qui prononce les sanctions. C'est pourquoi le rapport annuel des commissions contient également des données relatives aux sanctions prononcées par les autorités. Les mesures renforcées n'étant pas encore en vigueur au moment où les commissions ont remis leur rapport, il n'est pas encore possible d'évaluer à partir d'expériences pratiques l'efficacité des sanctions conventionnelles prononcées en application de la Ldét.

Afin de simplifier et d'uniformiser la remise des données par les commissions cantonales, le SECO a mis au point un questionnaire détaillé (utilisé pour les rapports 2004 et 2005, voir annexes 3 et 4) dans lequel apparaissent les sanctions prononcées (voir annexes 1 et 2). Les chiffres fournis et les remarques formulées au sujet des différentes rubriques ont permis de tirer certaines conclusions quant à l'efficacité des sanctions. Ces conclusions figurent sous le chiffre 3.1. A titre complémentaire et dans le but de répondre plus précisément au postulat, le SECO a demandé aux cantons de lui transmettre une évaluation de l'efficacité des sanctions.

La liste des employeurs ayant fait l'objet d'une sanction entrée en force, établie par le SECO conformément à l'art. 9, al. 3, Ldét, fournit des informations supplémentaires. La classification des sanctions par ordre alphabétique, qui permet de voir quand il y a récidive et qui fournit par conséquent un indice d'efficacité – ou d'inefficacité – des sanctions, est

disponible depuis la publication de la liste en question, à savoir depuis le 1^{er} mai 2006. Les décisions d'amende, qui sont remises au SECO et que ce dernier répertorie dans la liste des employeurs sanctionnés dès qu'elles sont entrées en force, ne font pas toujours apparaître si les montants correspondants ont été payés ou s'il y a eu des problèmes d'exécution. Au stade actuel, la liste du SECO ne permet pas encore de répondre à la question formulée dans le postulat 04.3647.

3 Evaluation des données

3.1 Les résultats des rapports annuels des commissions tripartites

Très peu d'inspections ont eu lieu durant les quatre premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement au 1^{er} juin 2004. Les cantons et les partenaires sociaux avaient vraisemblablement insuffisamment pris conscience du changement de système. La suppression des contrôles préventifs systématiques prévus lors de la délivrance de l'autorisation, conformément à l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE, RS 823.21), et la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les commissions paritaires ont entraîné un profond bouleversement. En outre, les mesures sont entrées en vigueur immédiatement avant les vacances d'été, ce qui a sans doute rendu difficile l'organisation de séances de coordination. Les contrôles se sont nettement améliorés à partir de l'automne 2004. Les premières sanctions sont alors tombées mais elles ne concernaient que des aspects formels. Il s'agissait en fait de sanctions administratives contre des infractions à l'obligation d'annonce, selon l'art. 9, al. 2, let. a, Ldét. Cette année là, 88 sanctions ont été prises dans toute la Suisse, réparties sur huit cantons seulement (Bâle-Campagne: 24 entreprises; Bâle-Ville: 17 entreprises; Genève: 12 entreprises; Grisons: 5 entreprises; Saint-Gall: 10 entreprises; Thurgovie: 3 entreprises; Tessin: 1 entreprise; Valais: 16 entreprises). Le corpus de données est donc trop peu important pour que l'on puisse en tirer des conclusions crédibles quant à l'efficacité des sanctions (v. annexe 3, p. 6, 19-20 et 23).

Durant la deuxième année, 836 amendes ont été infligées conformément à l'art. 9, al. 2, let. a Ldét, dont 697 pour des infractions à l'obligation d'annonce et 80 pour des infractions concernant les salaires; 13 interdictions à l'entreprise d'offrir ses services en Suisse ont été prononcées conformément à l'art. 9, al. 2, let. b, Ldét et 1'327 entreprises ont reçu des avertissements. Ces chiffres concernent toujours des employeurs considérés comme des entreprises. Les sanctions se répartissent entre 22 cantons au total. Aucune sanction n'a été infligée dans les cantons d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, Berne, Jura et Schwyz. Seuls des avertissements ont été donnés dans les cantons d'Appenzell-Rhodes-Intérieures (3 entreprises) et Zoug (1 entreprise). Quant aux cantons qui ont infligé des sanctions selon l'art. 9 Ldét (amendes et/ou interdiction d'offrir ses services), les quantités varient considérablement: de plus de 120 amendes (Argovie: 136 entreprises, Bâle-Ville: 124 entreprises; Tessin: 124 entreprises) à moins de dix (Fribourg: 2 entreprises; Genève: 9 entreprises; Glaris: 3 entreprises; Lucerne: 5 entreprises; Neuchâtel: 7 entreprises; Uri/Obwald/Nidwald: 3 entreprises). On se référera à l'annexe 4, p. 11, 34-36 et 39-40, pour les données mentionnées ici ainsi que dans les trois paragraphes qui suivent.

Beaucoup de cantons ont prononcé peu de sanctions mais de nombreux avertissements: c'est le cas des cantons de Genève (174 avertissements, 9 amendes), Lucerne (48 avertissements, 5 amendes), Saint-Gall (388 avertissements, 25 amendes), Schaffhouse (185 avertissements, 62

amendes), Soleure (118 avertissements, 34 amendes), Thurgovie (305 avertissements, 45 amendes) et Zurich (67 avertissements, 38 amendes).

Les 13 interdictions d'offrir ses services se répartissent entre les cantons des Grisons (4 entreprises), de Soleure (1 entreprise) et du Tessin (8 entreprises).

Dans toute la Suisse, 39 amendes ont été infligées en vertu de l'art. 12 Ldét. Elles se répartissent entre les cantons de Genève (7 sanctions), Neuchâtel (12 sanctions), Saint-Gall (2 sanctions) et du Tessin (18 sanctions).

Peu de cantons ont fait des commentaires sur l'efficacité des sanctions dans le cadre de leurs rapports:

- Le canton de Genève appelle de ses vœux à une amélioration de la procédure de recouvrement des amendes non payées. Une solution pourrait être l'obligation pour les entreprises d'être représentées par un mandataire établi en Suisse.
- Malgré de nombreux contrôles, aucun cas de sous-enchère sociale ou salariale n'a été décelé dans le canton du Jura. Aucune sanction n'a donc dû être prise.
- Le canton de Lucerne souligne le fait que les employeurs ne sont pas toujours très au courant des délais à respecter pour annoncer les travailleurs détachés. L'ignorance du délai de huit jours a notamment entraîné un certain nombre d'infractions qui ont dû être sanctionnées. Depuis décembre 2005, le canton inflige des sanctions sans avertissement préalable. Les dénonciations des commissions paritaires ne concernaient que des entreprises des branches du gros œuvre et du second œuvre.
- Le canton de Neuchâtel estime que la notification des prononcés administratifs et des menaces de dénonciations au ministère public par la voie diplomatique est trop compliquée. Il propose l'obligation d'élire un domicile de notification en Suisse pour les entreprises employant des travailleurs détachés.
- Le canton du Tessin juge lui aussi la notification des amendes et leur recouvrement par la voie diplomatique trop compliqués.
- Le canton du Valais partage le point de vue des deux précédents. Les représentations diplomatiques suisses à l'étranger appliqueraient des procédures différentes entre elles. En outre, dans certains cas les décisions doivent être traduites dans la langue officielle du pays dans lequel l'entreprise concernée a son siège (c'est par exemple le cas pour l'Italie).
- Le canton de Zoug n'a pas enregistré de dénonciation de sous-enchère sociale ou salariale. Il n'y a pas eu de plainte de la part des commissions paritaires.

3.2 Les résultats des enquêtes complémentaires auprès des cantons

Neuf cantons ont en outre fait part d'un avis particulier au sujet de l'efficacité des sanctions dans un contexte international. Leurs contributions sont résumées comme suit :

- Le canton de Bâle-Ville a estimé qu'il était encore trop tôt pour procéder à une analyse approfondie, les mesures d'accompagnement n'étant en vigueur que depuis un an et demi.

Les premières sanctions consécutives à des infractions à l'obligation d'annonce n'ont été prononcées que vers la fin de 2004 car c'est seulement depuis l'automne de cette année-là que la procédure d'annonce fonctionne sans problème. S'agissant des infractions aux conditions minimales de travail et de salaire, aucune dénonciation n'aurait été enregistrée durant les sept premiers mois depuis l'entrée en vigueur. L'inspection des chantiers de Bâle (BASKO) n'a commencé son activité qu'en 2005.

En 2005, les infractions à l'obligation d'annonce ont été systématiquement sanctionnées. Il convient de souligner des lacunes dans l'information des entreprises étrangères, malgré les efforts consentis notamment par les chambres de commerce en Allemagne. Les employeurs semblent cependant disposés à tirer les conséquences de leurs erreurs car les récidives n'ont concerné que des cas isolés. Au sujet du respect des conditions minimales de travail et de salaire, les commissions paritaires ont signalé, en 2005, 21 cas d'infractions à l'art. 2 Ldét. Dans un autre cas, les documents requis n'ont pas été fournis à temps. Dix de ces cas ont été traités en 2005; dans deux d'entre eux, les infractions n'ont pas été prouvées; par ailleurs, une procédure a dû être abandonnée faute de pouvoir localiser l'entreprise dénoncée. Les sept autres infractions ont été confirmées. Les manquements au respect des conditions minimales de travail et de salaire découlent souvent, elles aussi, d'une méconnaissance des dispositions des CCT en vigueur. A de nombreuses reprises, les entreprises concernées auraient également effectué des versements ultérieurs.

Sur la base de ces constatations, le canton de Bâle-Ville conclut à l'efficacité des sanctions.

- Le canton de Bâle-Campagne estime lui aussi qu'il est pour l'instant prématuré de procéder à une analyse. Il souligne le fait qu'une méthode de recensement pourrait être mise au point pour une enquête sur les cas de récidive, qui devrait avoir lieu au plan national, p. ex. sur la base de la liste de l'art. 9, al. 3, Ldét. Un très petit nombre de récidives dans des cas d'infractions à l'obligation d'annonce ont été constatées dans le canton de Bâle-Campagne. S'agissant des manquements au respect des conditions minimales de travail et de salaire, les premières procédures ayant débouché sur une sanction sont encore très récentes. Il n'est encore guère possible de déterminer si ces sanctions ont été suivies d'une récidive ou, au contraire, d'un comportement correct.
- Dans le canton de Berne, on a connaissance d'un seul cas qui aurait pu déboucher sur une sanction pour sous-enchère salariale mais la procédure a été abandonnée car l'entreprise n'a pas pu être localisée. Les données disponibles sont donc insuffisantes pour évaluer l'efficacité des sanctions.
- Le canton de Genève avait déjà fait part, dans le rapport annuel, de son point de vue selon lequel l'encaissement des amendes serait problématique. Pour en faciliter le recouvrement, il propose de contraindre les entreprises à avoir une représentation ou un domicile de notification en Suisse. Cette disposition permettrait en outre d'éviter la notification par la voie diplomatique, trop compliquée.
- Le canton des Grisons constate une nette amélioration du respect des dispositions légales. Les sanctions s'avèrent efficaces. Les contrevenants payent les amendes par crainte d'une interdiction d'offrir leurs services.
- Aucune sanction n'a dû être prise dans le canton du Jura durant les dix-huit premiers mois depuis l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement.

- Dans le canton de Saint-Gall, aucune sanction n'a été prise, jusqu'en février 2006, contre des infractions aux prescriptions sur les salaires qui figurent dans des CCT étendues. Les commissions paritaires ont déposé deux demandes de sanctions auprès du canton, mais les suspicions d'infraction se seraient révélées infondées. Il est donc encore trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'efficacité des sanctions pour lutter contre la sous-enchère salariale. Les inspections menées par la commission tripartite et les procédures de conciliation qui en ont découlé ont eu un effet préventif et ont incité les entreprises étrangères à se renseigner sur le niveau des salaires en Suisse. Lors de ces procédures, il a été possible en général d'amener des entreprises qui pratiquaient au départ des salaires trop bas à verser des compléments à leurs employés. Les inspections effectuées par les commissions paritaires dans des branches dotées de CCT étendues ont semble-t-il eu les mêmes effets, mais les cas dénoncés au canton ont été très rares.
Il n'est pas possible de tirer des conclusions quant à l'efficacité des amendes pour infraction à la loi sur le travail en raison de leur petit nombre. En revanche, les entreprises qui ont été punies pour une infraction à l'obligation d'annonce se sont en général efforcées de respecter les délais et les formalités ainsi que, dans certains cas, de prendre contact pour éviter d'être à nouveau prises en faute. Cela s'est également souvent produit à la suite de simples avertissements.
- Les cantons d'Uri, Obwald et Nidwald partagent une même commission tripartite, dont le secrétariat est également au service de la commission du canton de Schwyz. Trois amendes seulement ayant été infligées jusqu'ici dans les trois premiers cantons cités, il n'est pas possible, au stade actuel, de tirer des conclusions quant à l'efficacité des sanctions.
- Dans le canton de Zurich, les sanctions paraissent remplir leur rôle, aussi bien en ce qui concerne le respect des salaires minimaux que de l'obligation d'annonce. Les employeurs allemands, néerlandais et autrichiens semblent faire preuve de compréhension vis-à-vis de l'exécution des mesures d'accompagnement, versent les compléments de salaire dus et payent les amendes dans les délais. Pour ce qui relève des compétences des commissions tripartites, à savoir les procédures de conciliation relatives au respect des salaires usuels dans la branche et la localité, les employeurs gagnent en expérience et améliorent leurs connaissances juridiques, ce qui leur permet de plus en plus souvent de faire échouer les négociations. C'est du moins le cas des employeurs suisses alors que les employeurs allemands auraient plutôt tendance à payer les différences de salaire dues pour correspondre aux salaires usuels.

3.3 Synthèse de l'évaluation

Les informations que le SECO a reçues des cantons ne permettent pas de dresser un bilan fiable de l'efficacité des sanctions dans un contexte international. Les cantons attestent majoritairement d'expériences plutôt positives, surtout en ce qui concerne le respect de l'obligation d'annonce et des salaires minimaux obligatoires par les entreprises détachant des travailleurs en Suisse. Le problème de la notification des décisions par la voie diplomatique semble présenter un problème plus sérieux dans les cantons romands que dans les cantons alémaniques.

En ce qui concerne les sanctions conventionnelles prévues par les CCT étendues, il convient de souligner que la palette d'instruments adoptée par le Parlement à cet égard n'était pas

encore opérante au moment de la remise des rapports, l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement renforcées n'ayant pas encore eu lieu.

4 Conclusions à tirer de l'analyse des données

Les données disponibles ne permettent que partiellement une première estimation de l'efficacité des sanctions. Dans sa prise de position du 8 décembre 2004, le Conseil fédéral a indiqué qu'un certain recul était nécessaire afin de disposer de suffisamment de données. Il escomptait que les premières déclarations seraient disponibles au printemps 2006. Comme les mesures renforcées n'étaient pas encore en vigueur au moment de la remise des rapports, il n'a toutefois pas été possible d'évaluer de façon détaillée l'impact des mesures spécifiques prises pour agir sur la problématique de l'exécution.

Il convient de souligner que les résultats auxquels se réfère le présent rapport ne constituent que le reflet d'un état momentané. Une nouvelle évaluation s'imposera dès que les commissions tripartites et paritaires auront rendu leur prochain rapport d'exécution. Le délai pour la remise de ces rapports, concernant la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, les accords de prestations et les sanctions, a été fixé, en collaboration avec les cantons et les commissions paritaires, au deuxième semestre 2007. La question de l'efficacité des sanctions fera l'objet d'un examen attentif lors de l'analyse des rapports.

La liste des employeurs sanctionnés tenue par le SECO fournira néanmoins des informations concluantes avant cette date. Les travaux de programmation devraient être achevés d'ici la fin de l'été 2006.

La problématique de la notification des décisions à l'étranger par la voie diplomatique a été soulevée par plusieurs cantons. Or il convient de souligner que la notification postale directe d'amendes administratives est possible dans de nombreux cas. Ce droit repose sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (RS 0.351.1), et sur les accords bilatéraux correspondants que la Suisse a conclus avec les Etats voisins (voir à ce sujet la circulaire/ directive ODM/SECO du 25 février 2005 relative à la notification d'un acte de puissance publique à l'étranger, ci-jointe en annexe 5). Comme il n'existe pas, en droit administratif, d'accord d'entraide judiciaire, la notification d'actes administratifs (voir directive) à l'étranger violerait non seulement la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel la notification est remise mais aussi les droits fondamentaux des personnes physiques et morales concernées ainsi que leur droits en matière de procédure. La Suisse devrait en outre accepter, en vertu du principe de réciprocité, la notification directe, par voie postale de décisions administratives étrangères. Une solution pourrait résider dans la conclusion d'accords internationaux réglant la notification postale directe. Le recours à une transmission « consulaire » simplifiée serait une option praticable le cas échéant, la représentation suisse à l'étranger s'adressant directement à l'office étranger compétent (p. ex. ministère de l'économie ou de la justice). Cette façon de procéder permettrait de ramener à un niveau prévisible les répercussions de la réciprocité. La question de la notification à l'étranger sera traitée au sein du groupe interdépartemental (DFAE/ DFJP/ DFE/ DFF/ DFI) déjà existant.

Annexes

1. Questionnaire sur le rapport 2004
2. Questionnaire sur le rapport 2005
3. Rapport du SECO sur la « mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes pour la période du 1.6.2004 au 31.12.2004 », du 1^{er} avril 2005
4. Rapport du SECO « Mise en oeuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes : 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2005, du 20 avril 2006
5. Circulaire/Directive ODM/SECO sur la notification d'un acte de puissance publique à l'étranger, du 25 février 2005