



*Date de dépôt : 8 mars 2023*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de Véronique Kämpfen, Jacques Béné, Edouard Cuendet, Serge Hiltpold, Vincent Subilia, Diane Barbier-Mueller, Pierre Nicollier, Fabienne Monbaron, Sylvie Jay, Alexis Barbey, Jean-Pierre Pasquier, Céline Zuber-Roy, Cyril Aellen, Raymond Wicky, Jean Romain, Pierre Conne, Alexandre de Senarclens, Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Bertrand Buchs, François Lance, Patricia Bidaux, Delphine Bachmann, Jean-Luc Forni, Marc Falquet, Claude Bocquet, Helena Verissimo de Freitas, Youniss Mussa, Natacha Buffet-Desfayes, Philippe Morel, Christina Meissner : Renforçons la lutte contre le travail au noir !**

En date du 2 septembre 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

- l'ampleur du phénomène du travail au noir à Genève, mis en exergue par la crise du Covid-19 ;*
- les pertes importantes pour les assurances sociales et plus globalement pour l'Etat provoquées par le travail au noir ;*
- la précarité des travailleurs concernés ;*
- la concurrence déloyale provoquée par les employeurs qui recourent au travail au noir ;*
- la politique de régularisation menée par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet Papyrus ;*

- *la marge de manœuvre laissée aux cantons dans le domaine de la lutte contre le travail au noir ;*
- *les différences de résultats dans la lutte contre le travail au noir entre les cantons,*

*invite le Conseil d'Etat*

- *à établir un rapport analysant le dispositif de lutte contre le travail au noir mis en place à Genève et ses résultats ;*
- *à établir une comparaison avec le dispositif existant dans d'autres cantons, notamment les dispositifs récemment révisés ou en cours de révision (FR, BL, VS) et leurs résultats ;*
- *à proposer des mesures en vue de renforcer la lutte contre le travail au noir à Genève, en collaboration avec les associations professionnelles des secteurs les plus concernés ;*
- *à renforcer les contrôles en entreprise et auprès des employeurs, ainsi que les sanctions.*

## **RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'Etat suit de manière attentive le développement du dispositif de lutte contre le travail au noir et les effets produits par ce dernier.

A titre liminaire, il souhaite préciser que, depuis le dépôt de la motion et son traitement par la commission de l'économie, des évolutions importantes sont intervenues dans le dispositif de lutte contre le travail au noir coordonné par le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (PCTN) de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), qui assume le rôle d'organe de contrôle cantonal en matière de lutte contre le travail au noir.

Le rythme des activités a crû, comme le démontrent les chiffres livrés à l'appui des réponses ci-dessous. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les sanctions en matière d'exclusion de marchés publics ou d'aides financières (art. 13 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, du 17 juin 2005 (LTN; RS 822.41)), qui sont passées de 10 en 2020 et 2021 à 66 en 2022. Le nom des entreprises sanctionnées sur la base de l'article 13 LTN est rendu public sur une liste

publiée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ([https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz\\_gegen\\_Schwarzarbeit.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html)), mais également sur une liste publiée par l'OCIRT comprenant l'ensemble des entreprises en infraction aux conditions impératives de travail (<https://www.ge.ch/document/entreprises-infraction>).

Dans le même temps, le développement du dispositif de coordination entre les autorités cantonales compétentes a été poursuivi, notamment par des contacts ciblés de la PCTN avec l'office cantonal des assurances sociales (OCAS) et des actions conjointes entre la PCTN et la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (BTPI) de la police cantonale.

Par ailleurs, un groupe de pilotage en matière de lutte contre le travail au noir (groupe de pilotage LTN) a été instauré en décembre 2021 sur proposition du conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME). Ce groupe réunit les différents services concernés de l'OCIRT et les partenaires sociaux. Il a pour mission d'identifier des affaires considérées comme particulièrement graves et de mettre en place les coordinations nécessaires avec les différents services et acteurs concernés dans le but d'optimiser le traitement de ces procédures. Sur les invites de la motion, le Conseil d'Etat se détermine comme suit.

Le Conseil d'Etat a en outre déposé le 30 novembre 2022 un projet de loi modifiant la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004 (LIRT; rs/GE J 1 05)), élaboré en concertation avec les partenaires sociaux et adopté à l'unanimité par le Grand Conseil le 3 mars 2023, qui prévoit la possibilité de suspendre, jusqu'à mise en conformité, les travaux d'une entreprise en violation grave des conditions de travail et prestations sociales en usage. Une telle suspension peut être prononcée par l'ensemble des organes de contrôle institués par la LIRT, soit l'inspection du travail (IT) de l'OCIRT, l'inspection paritaire des entreprises (IPE), ainsi que les commissions paritaires au bénéfice d'un contrat de prestations au sens de l'article 26, alinéa 2 LIRT.

### **Première invite :**

#### **« à établir un rapport analysant le dispositif de lutte contre le travail au noir mis en place à Genève et ses résultats »**

Le Conseil d'Etat rappelle que le travail au noir est défini comme l'activité salariée ou indépendante exercée en violation des dispositions légales suivantes :

- la non-déclaration de travailleurs aux assurances sociales et la non-déclaration de revenus du travail de la part de bénéficiaires de prestations sociales (chômage, AI, aide sociale);
- la non-déclaration de revenus soumis à l'impôt à la source;
- l'emploi de travailleurs étrangers en situation illégale, étant rappelé que les accords de libre circulation avec l'Europe élargie offrent désormais aux entreprises des possibilités accrues en matière d'autorisations de travail.

La lutte contre le travail au noir concerne donc les domaines des assurances sociales, de l'impôt à la source et du droit des étrangers.

Elle implique par conséquent un nombre important de services de l'Etat (caisse cantonale de compensation, office cantonal des assurances sociales, Hospice général, office cantonal de l'emploi, office cantonal de la population et des migrations, administration fiscale cantonale, police cantonale, douanes, offices cantonal de l'inspection et des relations du travail), mais également des partenaires externes (caisses de compensation professionnelles).

La diversité des intervenants requiert une coordination soutenue.

En sa qualité d'organe cantonal de contrôle, la PCTN collabore ainsi avec les différentes autorités et organisations précitées qui lui transmettent les indices de travail au noir qu'elles relèvent dans le cadre de leurs activités courantes et elles s'informent mutuellement du suivi des procédures.

La PCTN adresse, par ailleurs, chaque année au SECO un rapport sur l'ensemble de l'activité cantonale.

Les activités et résultats de la lutte contre le travail au noir pour le canton sont présentés dans le tableau suivant. Ils seront repris dans la comparaison intercantonale dans la réponse à la deuxième invite<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Les données 2022 indiquées sont celles communiquées par la PCTN au SECO. Elles ne sont pas encore consolidées par le SECO. Les données concernant les années antérieures (donc 2019 - 2021) sont celles figurant dans le rapport LTN 2021 publié par le SECO : [Rapport LTN 2021 - Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir \(admin.ch\)](#)*

Année	Contrôles d'entreprises (CE)		Contrôles de personnes (CP)	
	Nbre de CE total	Nbre de CE avec au moins un soupçon d'infraction à l'obligation en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers ou de l'imposition à la source	Nbre de CP total	Nbre de CP avec au moins un soupçon d'infraction à l'obligation en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers ou de l'imposition à la source
2019	502	132	1 872	200
2020	595	369	2 260	249
2021	716	301	3 966	472
2022	542 <sup>2</sup>	185	5 668	463

<sup>2</sup> La diminution du nombre de contrôles observée pour 2022 s'explique par une diminution de l'intensité de contrôles dans le secteur de l'économie domestique. En effet, les contrôles effectués dans ce secteur ont été initiés dans le cadre de l'opération papyrus. Dans ce contexte, toute demande de régularisation était accompagnée d'informations sur les conditions de travail de la personne sans statut légal concernée. Le secteur de l'économie domestique était, de loin, le plus concerné.

En cas d'absence de preuve d'affiliation aux assurances sociales ou en cas d'indice de non-respect des conditions impératives de travail, un contrôle a systématiquement été ouvert par le service de l'inspection du travail de l'OCIRT.

En 2022, avec la fin de l'opération papyrus, le nombre de contrôles dans le secteur de l'économie domestique a logiquement diminué. Toutefois, suite aux collaborations mises en place avec les organisations de défense des sans-papiers dans le contexte de cette opération, des contrôles continuent à être effectués dans le secteur de l'économie domestique. Ils sont toutefois davantage ciblés sur des situations dénoncées par ces associations.

	Nombre de retours d'information des autorités spéciales concernant les mesures prises et les sanctions prononcées à l'encontre de l'employeur			Nombre de sanctions prononcées selon l'article 13 LTN
Année	Infraction aux obligations d'annonce et de cotisation dans le domaine de l'AVS	Infraction aux obligations d'annonce et d'autorisation en vertu du droit des étrangers	Infraction à l'obligation d'annonce en vertu du droit de l'imposition à la source	Exclusion des marchés publics
2019	13	128	12	0
2020	49	110	6	10
2021	36	196	5	10
2022	41	177	3	66

A noter que les volumes contenus dans le tableau ci-dessus ne tiennent pas compte des activités suivantes déployées dans le cadre du dispositif cantonal de lutte contre le travail au noir (activité 2022) :

- la caisse cantonale de chômage (CCGC) a effectué 854 contrôles portant sur environ 17 400 travailleurs et un montant de cotisations reprises de 1 238 886 francs;
- l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) a prononcé 105 décisions de renvoi, en application de l'article 64 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20), à l'encontre de ressortissants en infraction à la LEI au motif d'exercice d'une activité lucrative sans autorisation;
- l'office cantonal de l'emploi (OCE) a effectué 72 contrôles de personnes en 2022, dont 21 se sont avérées être en infraction aux assurances sociales (loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (LACI; RS 837.0));
- l'administration fiscale cantonale (AFC) a procédé à 20 contrôles en lien avec la lutte contre le travail au noir;
- l'Hospice général a procédé à 11 contrôles en lien avec la lutte contre le travail au noir.

Par ailleurs, depuis fin 2019, la PCTN a effectué un travail conséquent pour optimiser l'application du dispositif de sanctions à l'encontre des employeurs, à savoir :

- depuis 2020, 86 décisions d'exclusion des marchés publics et/ou de diminution d'aides financières ont été rendues et 17 avertissements ont été prononcés;
- depuis 2021, des rencontres régulières ont lieu entre l'OCIRT et une première procureure désignée par le procureur général, dans l'objectif d'optimiser la transmission d'informations, par les différentes entités concernées, au Ministère public.
- depuis 2022, 17 ordonnances pénales ont été prononcées à l'encontre d'employeurs refusant de collaborer.

Il sied aussi de préciser que, entre 2020 et 2022, une évolution notable a été constatée dans la transmission d'affaires traitées par la PCTN au Ministère public en 2020 : 13,55% de dossiers traités par la PCTN en matière de lutte contre le travail au noir ont été transmis au Ministère public:

- en 2021, ce pourcentage a grimpé à 25,76%;
- en 2022, ce chiffre est de 28,03%.

Ceci nous permet de constater que les contrôles sont mieux ciblés au fur et à mesure des années, donnant lieu à plus d'ouvertures de procédures.

### ***Deuxième invite :***

***« à établir une comparaison avec le dispositif existant dans d'autres cantons, notamment les dispositifs récemment révisés ou en cours de révision (FR, BL, VS) et leurs résultats »***

Dans la limite des compétences fixées par le droit fédéral, l'organisation des dispositifs de lutte contre le travail au noir diffère d'un canton à l'autre. On peut ainsi relever que les cantons de Fribourg et de Bâle-Campagne ont doté leurs inspectorats respectifs de compétences de police judiciaire. Par ailleurs, les trois cantons précités mettent à disposition, à travers leur site Internet respectif, un formulaire permettant de signaler, de manière confidentielle, des cas supposés de travail au noir.

Sur la base des chiffres, issus du rapport LTN 2021 du SECO ([https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/Studien%20und%20Berichte/Berichte\\_massnahmen\\_bekaempfung\\_schwarzarbeit/bgsa\\_bericht\\_2021.pdf.download.pdf/Rapport\\_LTN\\_2021\\_FR.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_Arbeitsbeziehungen/Studien%20und%20Berichte/Berichte_massnahmen_bekaempfung_schwarzarbeit/bgsa_bericht_2021.pdf.download.pdf/Rapport_LTN_2021_FR.pdf)), il est possible d'établir une comparaison entre les résultats produits par ces différents dispositifs :

*Nombre de postes financés par la Confédération pour l'exécution de la LTN entre 2019 et 2021*

GE			BL			FR			VS		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
7,2	7,2	7,2	5,5	5,0	4,1	5,0	5,0	6,0	7,0	7,0	6,5

*Nombre d'entreprises et de travailleurs par canton en 2021*

	GE	BL	FR	VS
Entreprises	42 206	19 617	22 252	29 657
Travailleurs	367 829	151 932	151 932	182 233

*Nombre postes pour 10 000 entreprises et pour 100 000 travailleurs en 2021*

	GE	BL	FR	VS
Insp/10 000 entreprises	1,7	2,1	2,7	2,1
Insp/100 000 travailleurs	2,0	2,7	3,8	3,4

On constate que la dotation du canton de Genève en postes cofinancés par le SECO (la Confédération et le canton assumant chacun 50% de la charge) est à ce jour inférieure à celle des 3 cantons de comparaison, que ce soit en proportion de volume d'entreprises ou de celui des travailleurs. A noter toutefois que, suite à une requête déposée auprès du SECO fin 2022, ce dernier a accepté d'augmenter la dotation de Genève d'un poste et donc de la rendre comparable, à l'avenir, à celle dont bénéficient les 3 autres cantons.

*Nombre de contrôles d'entreprises entre 2019 et 2021*

GE			BL			FR			VS		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
502	595	716	772	651	608	831	648	542	510	341	540

*Nombre de contrôles de personnes entre 2019 et 2021*

GE			BL			FR			VS		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1872	2260	3966	1135	824	804	1816	1506	1161	2599	3407	3499

*Nombre de contrôles pour 10 000 entreprises et pour 10 000 travailleurs en 2021*

	GE	BL	FR	VS
Contrôles/10 000 entreprises	75	300	241	180
Contrôles/10 000 travailleurs	93	51	74	191

A la lecture de ce tableau, l'intensité de contrôle déployée par Genève paraît inférieure aux cantons de comparaison si on se réfère au nombre d'entreprises contrôlées et comparable aux autres cantons si on se réfère au nombre de travailleurs contrôlés. Or, dans les faits, l'intensité de contrôle est sous-estimée pour le canton de Genève. Ceci relève du fait que Genève a procédé à un nombre important de contrôles dans le secteur de l'économie domestique. Or, les employeurs de ce secteur n'étant pas répertoriés, il n'est pas tenu compte des contrôles effectués dans ce secteur pour calculer l'intensité de contrôle. En 2021, le canton de Genève a ainsi contrôlé 390 employeurs de l'économie domestique (correspondant à 56% des contrôles effectués en Suisse dans ce secteur) dont il n'est pas tenu compte dans la statistique. Dans les faits, on constate donc que l'intensité de contrôle du canton de Genève est comparable à celle des cantons de Bâle-Campagne, de Fribourg et du Valais, ceci malgré une dotation en postes qui est, à ce jour, inférieure aux autres cantons.

*Nombre de situations comprenant au moins un soupçon d'infractions dans les contrôles d'entreprises entre 2019 et 2021*

GE			BL			FR			VS		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
132	369	301	225	271	281	443	299	227	130	108	166

*Proportion entre le nombre total de contrôles d'entreprises et le nombre de soupçons d'infractions en 2021*

GE	BL	FR	VS
42%	46%	42%	31%

On constate que dans le canton de Genève, la proportion entre le nombre de contrôles d'entreprises et le nombre de soupçons d'infraction est comparable à celles des 3 cantons de comparaison.

*Nombre de soupçons par domaine juridique (assurances sociales, droit des étrangers, impôts à la source) en 2021*

GE			BL			FR			VS		
AS	LEI	IS									
132	369	301	225	271	281	443	299	227	130	108	166

Les statistiques en matières de soupçons par domaine juridique sont les seules à faire apparaître des différences dans les pratiques des 4 cantons observés. Dans les cantons de Bâle-Campagne et du Valais, on constate un nombre similaire de soupçons d'infraction entre les 3 domaines juridiques. Dans le canton de Fribourg, les soupçons d'infraction se concentrent sur le domaine des assurances sociales, dans le canton de Genève sur les domaines du droit des étrangers et de l'impôt à la source.

En résumé, la comparaison des résultats entre les cantons de Genève, de Bâle-Campagne, de Fribourg et du Valais fait apparaître de grandes similitudes en terme de résultats, ceci malgré des organisations relativement divergentes. La seule véritable divergence observée concerne une priorisation des contrôles plus ou moins forte entre les 3 piliers de la lutte contre le travail au noir, à savoir les assurances sociales, l'impôt à la source et le droit des étrangers.

***Troisième invite :***

***« à proposer des mesures en vue de renforcer la lutte contre le travail au noir à Genève, en collaboration avec les associations professionnelles des secteurs les plus concernés ».***

Le Conseil d'Etat constate que, depuis le dépôt de la présente motion, un important travail de renforcement de la lutte contre le travail au noir a été effectué. Il en veut pour preuve qu'on observe, au niveau national, une stabilité du nombre de contrôles entre 2019 et 2021 (avec une diminution du nombre de contrôles en 2020, en lien avec la crise sanitaire), tandis qu'on constate, pour Genève, une augmentation de 42% des contrôles entre 2019 et 2021.

Avec la mise en place, par le CSME, du groupe de pilotage LTN mentionnée en introduction, le canton de Genève s'est par ailleurs doté d'une nouvelle structure permettant d'associer désormais étroitement les partenaires sociaux à la détermination des options stratégiques et à l'élaboration des processus de lutte contre le travail au noir.

***Quatrième invite :***

***« à renforcer les contrôles en entreprise et auprès des employeurs, ainsi que les sanctions ».***

En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que les sanctions en matière de travail au noir sont fixées par le droit fédéral. Les cantons n'ont pas compétence pour légiférer en la matière. Ils peuvent agir sur l'efficacité de l'application du dispositif de sanctions. Cette stratégie est mise en œuvre par le canton de Genève. On observera ainsi qu'en 2021 les cantons suisses ont prononcé des amendes en raison d'infractions en matière de travail au noir pour un montant total de 423 253 francs. Pour le canton de Genève, ce montant s'élève à 49 230 francs. Seul le canton de Vaud a prononcé des amendes pour un montant supérieur s'élevant à 54 640 francs.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que les mesures nécessaires pour renforcer et optimiser le dispositif genevois de lutte contre le travail au noir ont été prises et mises en œuvre.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Mauro POGGIA