

Date de dépôt : 31 mai 2017

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. André Pfeffer : Papyrus : inventaire des sanctions prises contre les employeurs ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 avril 2017, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Le Conseil d'Etat en accord avec la Confédération entend régulariser des centaines voire des milliers de sans-papiers.

Cette situation est pour le moins surprenante à en croire les promesses du Conseil d'Etat à la veille de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 de la LTN et de l'OTN. Il est vrai que le Conseil d'Etat avait d'ores et déjà prévu de ne pas faire la chasse aux clandestins, ce qui laissait déjà augurer de l'échec de sa politique. Il est en effet difficilement envisageable de laisser un clandestin résider sans titre de séjour ni aide sociale, sans lui permettre d'exercer une activité illégale.

Papyrus est le reflet d'une impunité tacite, d'un manque de contrôles, d'un échec de l'incitation voulue par le Conseil d'Etat et de mesures de coercition manifestement inefficaces dont ont bénéficié des centaines ou des milliers d'employeurs.

Le 12 novembre 2007, la Chancellerie d'Etat communiquait, je cite :

« Le travail au noir est un véritable fléau. Il est à l'origine de nombreux problèmes : menaces pour la protection des travailleurs, distorsions de concurrence, perte de recettes pour le fisc et les assurances sociales, affaiblissement du marché de l'emploi et de la cohésion sociale.

Pour lutter contre ces dérives, la loi fédérale concernant les mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) et l'ordonnance qui s'y rattache (OTN) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le canton de Genève s'est d'ores et déjà organisé en vue de l'application de cette loi.

Monsieur François Longchamp, Conseiller d'Etat en charge du Département de la Solidarité et de l'Emploi et Monsieur Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat en charge du Département des Institutions présenteront – lors d'une conférence de presse le lundi 12 novembre – les mesures clé de mise en œuvre de la nouvelle législation.

Ainsi, les priorités sont clairement centrées à Genève sur la lutte contre l'occupation de travailleurs sans protection sociale et l'exécution non déclarée de tâches par des travailleurs au bénéfice de prestations telles qu'une indemnité chômage, une rente AI ou encore une aide financière de l'Hospice général.

Le Conseil d'Etat entend favoriser les mesures d'incitation, mais utilisera aussi le dispositif de coercition, notamment en cas d'abus importants et répétés. »

Mes questions sont les suivantes :

- 1) Au cours des années 2008 à 2015, par année et par secteur d'activité économique, combien d'employeurs, y compris dans l'économie domestique, ont-ils été condamnés, avec quelles sanctions ?*
- 2) Au cours des années 2008 à 2015, combien d'employeurs ont-ils bénéficié de non-entrée en matière ou de peines se limitant à des jours-amende avec sursis ?*
- 3) Au cours des années 2008 à 2015, quels services de l'Etat et dans quelle ampleur ont-ils dénoncé des infractions à la LTN et l'OTN ?*
- 4) Au cours des années 2008 à 2015, dans le cadre de leurs constats d'infraction à la LTN et à l'OTN, quels services de l'Etat et dans quelle ampleur ont-ils dénoncé des infractions à la LEtr ?*
- 5) Au cours des années 2008 à 2015, combien de travailleurs clandestins ont-ils fait l'objet d'une mesure de réadmission ou de refoulement ?*
- 6) Au cours des années 2008 à 2015, quelle a été l'évolution des effectifs liés à la lutte contre le travail au noir ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Consulté sur la présente question écrite urgente, le pouvoir judiciaire s'est prononcé sur les deux premières questions. Il a également fourni quelques éléments de réponse à la troisième et à la quatrième question.

Le pouvoir judiciaire fournit en particulier les statistiques suivantes en matière d'application de l'article 117 de la loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005 (RS 142.20; LEtr). Il rappelle préalablement que la peine menace encourue par celui qui a employé un étranger non autorisé à exercer une activité lucrative en Suisse ou qui a recouru à une prestation de services transfrontaliers d'une personne non autorisée est, à teneur de la disposition précitée, une peine privative de liberté d'un an au plus ou une peine pécuniaire. La peine privative de liberté peut atteindre trois ans au plus dans les cas graves ou en cas de récidive dans les cinq ans suivant une première condamnation.

¹ OC : ordonnances de condamnation (2008-2011); OP : ordonnances pénales (2011-2016)

Art. 117 LEtr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OC et OP ¹	31	80	104	74	174	168	159	182	152
Classements	9	53	86	2	3	4	27	26	26
Non-entrées en matière	--	--	--	29	69	40	34	35	21

Le pouvoir judiciaire précise que les personnes condamnées par ordonnance de condamnation ou par ordonnance pénale l'ont été, pour la quasi-totalité (97%), à une peine pécuniaire. Depuis 2013, un quart des peines pécuniaires prononcées chaque année sont fermes. Dans environ trois quarts des cas, la peine pécuniaire a donc été assortie du sursis, le prévenu étant la plupart du temps condamné cumulativement au paiement d'une amende. A titre d'exemple, les peines pécuniaires fermes ont atteint, en 2016, 91 jours amende en moyenne réduite, soit après déduction des peines les plus faibles (10%) et les plus élevées (10%). Les peines pécuniaires avec sursis se sont pour leur part élevées, la même année, à 67 jours amende, également en moyenne réduite.

Huit peines privatives de liberté ont été prononcées, quatre en 2012, dont deux fermes, une en 2013, avec sursis, et trois en 2015, dont deux fermes. Pour le surplus, une personne a été condamnée à des travaux d'intérêt général et dix personnes l'ont été à des amendes uniquement. A une reprise, il a été renoncé à toute peine (2012).

Le pouvoir judiciaire indique, en réponse à la troisième question du député, qu'une seule ordonnance pénale a été rendue par le Ministère public, en 2013, sur dénonciation des autorités vaudoises, pour condamner l'auteur d'une infraction au sens de l'article 18 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, du 17 juin 2015 (RS 822.41; LTN). Il rappelle que cette disposition réprime la violation de l'obligation de collaborer lors de contrôles.

Le pouvoir judiciaire relève enfin, en lien avec la quatrième question posée par le député, que les quelque 500 dénonciations transmises au Ministère public, durant la période visée, en lien avec une possible violation de l'article 117 LEtr, ont émané en grande majorité de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (72% des dénonciations). Un nombre significatif d'entre elles proviennent pour leur part du service vaudois de l'emploi (15% des dénonciations). Le solde émane de services, collectivités publiques ou sociétés et personnes privées.

5) *Au cours des années 2008 à 2015, combien de travailleurs clandestins ont-ils fait l'objet d'une mesure de réadmission ou de refoulement ?*

Du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2015, 668 décisions de renvoi ont été prononcées pour des infractions aux dispositions de l'article 115 LEtr (entrée, sortie et séjour illégaux, exercice d'une activité lucrative sans autorisation). En l'absence d'outil informatique adapté au niveau de l'office cantonal de la population et des migrations, il n'est malheureusement pas possible de procéder, à brève échéance, à une ventilation statistique des infractions susmentionnées. La même observation est valable quant aux décisions de renvoi prononcées entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010.

6) *Au cours des années 2008 à 2015, quelle a été l'évolution des effectifs liés à la lutte contre le travail au noir ?*

En préambule, il convient de rappeler que la lutte contre le travail au noir concerne plusieurs domaines. Les situations suivantes sont ainsi considérées comme du travail au noir :

- la non-déclaration de travailleurs aux assurances sociales;
- la non-déclaration de revenus du travail de la part de bénéficiaires de prestations sociales (chômage, AI, aide sociale);
- la non-déclaration de revenu soumis à l'impôt à la source;
- l'emploi de travailleurs étrangers en situation illégale.

Les inspecteurs de lutte contre le travail au noir – faisant désormais partie du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (PCTN) – sont en charge du contrôle du respect des dispositions de la loi sur les étrangers (LETr) par les entreprises. Dans ce contexte, ils instruisent également la question du respect de l'obligation de déclaration aux assurances. La PCTN assume par ailleurs la fonction d'organe de coordination genevoise en charge de la lutte contre le travail au noir. L'évolution de leur effectif est la suivante :

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETP inspecteur lutte contre le travail au noir	6.0	6.2	7.0	6.3	5.9	5.8	5.9	6.0	5.5

Au sein du service de l'inspection du travail et lors des contrôles qu'ils effectuent, les inspecteurs du secteur usages et mesures d'accompagnement vérifient également, outre le respect des conditions minimales de travail, le respect de l'obligation de déclaration aux assurances sociales. Ils dénoncent par ailleurs, le cas échéant, à la PCTN, des situations de non-respect de la LETr. L'évolution de leur effectif est la suivante :

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETP inspecteur du travail, secteur usages et mesures d'accompagnement	8.1	6.8	6.4	6.4	6.5	6.9	8.8	8.5	10.1

Le département de la sécurité et de l'économie a par ailleurs conclu des contrats de prestations avec des commissions paritaires genevoises afin d'instaurer une collaboration en matière de lutte contre le travail au noir (volet assurances sociales) et de contrôle des entreprises actives sur un marché public. Actuellement six commissions paritaires sont au bénéfice d'un tel contrat de prestations. Pour 2018, il est également prévu de conclure ce contrat de prestations avec la commission paritaire de la mécanique qui est actuellement en train de mettre en place son dispositif de contrôle.

Année	2014	2015	2016
Nombre de contrats de prestations	4	4	6
Commissions paritaires concernées	Gros œuvre, second œuvre, parcs et jardins, nettoyage	Gros œuvre, second œuvre, parcs et jardins, nettoyage, métallurgie du bâtiment, commerce de détail	Gros œuvre, second œuvre, parcs et jardins, nettoyage, métallurgie du bâtiment, commerce de détail

Rappelons finalement que la lutte contre le travail au noir (volet assurances sociales) fait également partie des missions de l'inspection paritaires des entreprises (IPE). L'IPE, qui a démarré ses activités au 1^{er} mai 2016, est composée de 28 inspecteurs qui effectuent leur mandat à temps partiel.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP