

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat David Vogel et consorts au nom des Vert'libéraux - De l'importance de
lutter concrètement contre le travail au noir****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le mercredi 10 janvier 2024, à la salle Romane, Rue cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Géraldine Dubuis, Oriane Sarasin ; de MM. Nicolas Bolay (qui remplace Denis Dumartheray), Guy Gaudard, Romain Pilloud, Fabrice Tanner, David Vogel, Michael Wyssa ; et Mme Regula Zellweger, confirmée dans sa fonction de présidente-rapporteuse. M. Denis Dumartheray était excusé.

Mme Valérie Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), représentante du Conseil d'État, était accompagnée de M. Pierre Dériaz, directeur de la division taxation (ACI).

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant déclare avoir déposé cet objet pour plusieurs raisons. La première est que le travail au noir fait l'unanimité contre lui. C'est une mauvaise chose pour les employés qui ne cotisent pas, n'ont pas d'assurance en cas d'accident, etc. Ce n'est pas mieux du côté des employeurs en raison des risques de rattrapage, d'amende, d'accident à domicile pour le travail au noir des femmes ou hommes de ménage par exemple. C'est en outre également mauvais pour l'Etat car les cotisations ne sont pas payées, des aides sociales indues sont perçues, et il y a des pertes de substance fiscale.

Dans ce domaine du travail au noir, des mesures ont déjà été prises, comme la déclaration simplifiée dans le secteur du ménage, qui peut se faire en ligne. La démarche est relativement simple, mais ne résout pas tout.

Il présente quelques chiffres pour l'économie souterraine du canton, tout en concédant la difficulté de les établir avec précisions. En extrapolant les données suisses, pour le canton de Vaud, on parle de montants de l'ordre de CHF 150 à 170 mio par année. De tels montants ne sont donc pas négligeables. Et puis pour le secteur du ménage, l'on estime que 80% des personnes qui travaillent dans le secteur du ménage fait des heures au noir à côté. Rien que dans le secteur du ménage, le travail au noir représente 25% du total des heures, ce qui est un vrai problème. On estime que les personnes concernées par le travail au noir dans le canton de Vaud sont entre 8'000 et 9'000, soit l'équivalent d'une petite ville, ce qui est loin d'être anecdotique.

Concernant les contrôles, s'ils existent actuellement, force est de constater que cela ne fonctionne pas vraiment. D'une part, il manque du personnel pour faire ces contrôles, et d'autre part, le travail au noir est difficile à prouver, car il faut savoir qui est là, combien de temps, etc. Le fonctionnement social pose également problème, car souvent, le travail au noir fait l'objet d'une dénonciation par des voisins. Ceci ne favorise pas une bonne ambiance dans un village ou le quartier d'une ville. Et il a l'impression qu'avec ces contrôles, on « tire avec un canon sur des moineaux ». En effet, pris individuellement, les montants en jeu pour chaque personne concernée sont relativement faibles, où pour deux heures de travail, on parle de CHF 50.- par semaine.

Récupérer ces montants par des contrôles est peu efficace. C'est finalement le montant global qui est problématique, ce qui amène deux de ses propositions, soit d'une part la déduction fiscale, et d'autre part l'amnistie.

Il précise pour l'amnistie que le principe de base est qu'une personne se régularise, sans être pénalisée pour les années précédentes. Sans cela, il n'y aura aucun effet sur la pratique. Si cela pose un problème moral, il est d'avis que c'est pragmatique. Le principe de la déduction fiscale est également pragmatique, car au lieu de manier le bâton, on utilise la carotte. Relativement simple à mettre en place, cela permet de déduire un montant donné dans la déclaration avec une copie du contrat. Ainsi, pour ce que l'employeur paie en plus en déclarant un emploi, par exemple de ménage, on devrait pouvoir compenser cette dépense par une déduction fiscale. Pour lui, la déduction fiscale n'est pas un but, mais plutôt un moyen d'arriver à l'objectif qui est de lutter contre le marché noir, avec une opération qui ne va pas coûter pour l'employeur et qui va être positive pour l'employé. En effet, selon lui, pour une grande majorité des cas, soit pour 4 heures de ménage par semaine, le gain pour l'employeur est estimé à 300.- au maximum. C'est aussi cette durée de 4 heures par semaine à CHF 25.- l'heure qui constitue la base de la limite de déduction à CHF 5'000.-. A partir du moment où le nombre d'heures est plus élevé, 10 heures par semaine ou plus, cela signifie que l'employeur a une grande maison, les revenus qui vont avec, et du personnel déclaré, pris en considération dans les charges de personnel.

Son postulat ne vise pas qu'à régler la question pour le seul domaine du ménage. D'autres domaines d'activité sont concernés par le travail au noir, comme le bâtiment, la restauration, l'agriculture, etc. Il est également conscient que ce type de problème doit aussi se régler par branche. Et sa proposition ne vise pas à faire un cadeau aux riches. A l'appui de cette affirmation, il indique que 65% des clients de « Batmaid » occupent un appartement entre 1 et 3 pièces. In fine, le postulant souhaite avancer de manière pragmatique sur ce sujet, attendu qu'actuellement, le statu quo ne fonctionne pas.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe de département souligne que la problématique mise sur la table est bien réelle. Les questions du postulant sont par conséquent audibles.

Concernant la question des contrôles, et en particulier des ménages, elle indique que la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) ne peut pas aller dans les ménages privés. Un tel droit relève du droit pénal, et il faudrait par conséquent qu'il y ait une dénonciation.

Concernant le volet fiscal, il faut tout d'abord distinguer les personnes morales et les personnes physiques en tant qu'employeur.

Pour les personnes morales, celles-ci peuvent déduire, au titre de charge justifiée par l'usage commercial, le salaire de leur employé, ce qui réduit finalement le bénéfice imposable de la société. Elles n'ont de ce fait pas d'intérêt de ne pas déclarer une femme de ménage. Les personnes morales constituées d'un indépendant, par exemple un agriculteur, peuvent également déduire cette charge de leur revenu imposable.

Le directeur de la division taxation précise que la déduction est possible pour autant, bien sûr, que la femme de ménage ne fasse pas du ménage privé de l'indépendant, ce qui constituerait des frais non justifiés par l'usage commercial.

La problématique du travail au noir dans le domaine du ménage concerne essentiellement les personnes physiques. Pour tenter d'enrayer ce problème, la proposition de déduction fiscale faite par le postulant, si elle est séduisante sur le principe, se heurte au fait que les déductions sont réglées au niveau fédéral dans la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (642.14). Une déduction telle que demandée n'existe pas au niveau fédéral, comme par exemple la déduction sociale, ou encore la déduction pour frais de garde, et ne peut être traduite dans une loi cantonale.

Pour éclairer le débat, il mentionne les trois types de déductions formulées dans la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Il y a d'une part les déductions organiques, lorsque vous exercez une activité lucrative, avec les frais liés à cette activité, ou lorsque vous êtes propriétaire d'un immeuble, avec les frais d'entretien d'immeuble. Ces frais sont en principe déductibles, de manière limitée ou non. Il y a ensuite les déductions générales, voulues par le politique, et qui figurent dans la LIDH de manière exhaustive. Il n'est ainsi pas possible de prévoir une déduction pour les proches aidants, les curateurs, etc., ce même si cela constitue un service rendu. Enfin, une disposition précise que les frais

d'entretien du contribuable ne sont pas déductibles, sous réserve des déductions pour les enfants à charge, intégrées dans le canton de Vaud sous la forme du quotient familial. Ainsi, la proposition du postulant va à l'encontre d'une disposition légale claire qui rend ce type de frais impossible à déduire.

Concernant le travail au noir lui-même, le problème est identifié depuis longtemps. Une loi fédérale (Loi sur le travail au noir, LTN) a été adoptée dans ce domaine en 2005. Dans son dispositif, elle prévoit un certain nombre de choses, dont une procédure simplifiée qui permet d'alléger la facture, un peu dans le même sens que ce que demande le postulant, dans la mesure où, effectivement, il y a un impôt fixe, relativement faible, prévu par la loi, qui s'applique, quel que soit le canton. La ponction fiscale et la ponction des assurances sociales est la même, pour des salaires relativement faibles. Il y a un plafond au-delà duquel il n'est pas possible de bénéficier de la procédure simplifiée, par ailleurs anonyme.

Le canton de Vaud, a également mis en place le chèque-emploi, une procédure simplificatrice. Pour ce cas de figure, il n'y a pas ce taux plus bas, parce qu'on se situe au-delà des salaires prévus par la LTN. Ce dispositif existe depuis un certain nombre d'années.

Concernant le canton de Genève, il précise que les frais d'entretien du jardin sont déductibles du revenu imposable pour les propriétaires immobiliers, qui sont par ailleurs imposés sur la valeur locative du logement qu'ils occupent à minimum 60% de la valeur du marché. Pour le canton de Vaud, l'imposition de la valeur locative se base sur les mètres carrés, avec un recensement de la surface des logements qui ne tient pas compte des extérieurs. La valeur locative est donc minorée. Le canton de Genève évalue les biens immobiliers qui sont à disposition du contribuable de manière un peu différente, en intégrant un supplément pour les extérieurs. L'on ne peut cependant pas déduire n'importe quoi, mais il s'agit des frais du jardinier qui va couper les haies, entretenir le jardin, etc. Les frais pour l'entretien intérieur par une femme de ménage ne sont pas déductibles.

Concernant l'amnistie proposée, un mécanisme figure dans la LHID puis dans sa déclinaison cantonale. Mais plus qu'une amnistie, il s'agit de déclarations spontanées non punissables (DSNP) pour des sommes d'argent non déclarées, souvent sur des comptes à l'étranger. Avec l'échange automatique des données, ce dispositif, le seul qui soit légal, a perdu de son ampleur. Et le TF a déclaré inconstitutionnelle une initiative du canton du Jura pour légiférer à ce sujet. Ainsi, le canton de Vaud ne peut légiférer sur cette proposition.

La cheffe de département regrette de ne pas pouvoir apporter de réponse plus satisfaisante par rapport aux demandes du postulant. Une option pour lui serait de déposer une initiative aux chambres fédérales demandant la modification de la loi fédérale, avec les chances de succès limitées que connaissent de type d'interventions.

4. DISCUSSION GENERALE

L'intérêt commun de lutter contre le travail au noir est clairement souligné. Le ménage ne concerne pas uniquement les riches. Cependant, au vu des explications données, un commissaire remarque qu'il lui semble difficile de soutenir ce texte du point de vue légal. Il s'agit plutôt de questionner le travail au noir en donnant mandat au canton de renforcer les contrôles, et qu'en parallèle, les commissions paritaires s'assurent du respect des CCT ou des contrats type en vigueur. Si la déduction fiscale n'est pas faisable, il paraît vain d'étudier ses effets. Il est rappelé que la protection des personnes concernées est au cœur des discussions sur la précarité, car ce sont souvent des femmes, qui ont plusieurs employeurs.

Il est par ailleurs remarqué que le travail au noir existe dans tous les corps de métier du bâtiment. Selon une estimation ils manqueraient 20 contrôleurs pour assurer un contrôle efficace dans le canton, et il faut fournir un effort plus sérieux contre le travail au noir, et ne pas se limiter au marché de niche que constituent les femmes de ménage. Certaines personnes ne souhaitent pas se déclarer, afin de ne pas être privées par la suite des avantages sociaux.

Le travail au noir fragilise l'économie et les personnes qui se retrouvent dans cette situation. Sur le fond, des mesures qui visent à lutter contre ne peuvent être que positives. Cependant il ne semble pas possible de créer la déduction demandée par le postulant. Un commissaire propose d'amender le postulat pour demander un rapport sur la lutte contre le travail au noir, qui présenterait des mesures alternatives à cette déduction. Soutenir un tel postulat, qui n'est finalement pas légal, pose un problème. Un commissaire trouve par ailleurs dommage de se réunir alors que les compétences d'action n'ont pas été vérifiées et demande si le postulant est d'accord d'amender son texte.

Les membres de la commission souhaitent cependant que le thème ne se perde pas.

La conseillère d'Etat rappelle la possibilité de formuler une demande par le biais d'une initiative aux chambres fédérales pour une déduction au niveau suisse. Il y a aussi la possibilité d'interpeller un élu aux chambres fédérales. Au niveau cantonal, il faudrait reformuler la demande en vue d'un rapport.

Le postulant entend les explications sur l'impossibilité de pratiquer ainsi et souhaite une prise en considération partielle en vue d'un rapport général qui traiterait des moyens de lutte contre le travail au noir dans le canton, et ce qui peut être amélioré. Il trouverait également intéressant d'étudier les effets de seuil qui mènent à la perte des aides sociales, et poussent à rester dans l'illégalité.

Un commissaire souhaite dans ce cas plutôt un nouvel objet pour préciser ce que l'on demande au Conseil d'Etat. Concernant les effets de seuil, il fait part de son scepticisme, car si l'on se base sur les CCT, avec des salaires modestes, il faut se lever de bonne heure pour trouver des situations où l'on est plus à l'aise avec les aides sociales qu'avec un emploi rémunéré, qui permet par ailleurs de cotiser pour une retraite. Ensuite, pour bénéficier d'un logement subventionné, comme pour bénéficier d'autres logements d'ailleurs, il faut également un emploi déclaré. Selon lui, ce ne sont pas forcément les potentiels effets de seuils qui empêchent la régularisation d'une situation de travail au noir. Si les bénéficiaires du travail au noir ont l'impression d'en profiter à court terme, ils ne se rendent pas compte que les conséquences sociales peuvent être dramatiques à long terme, notamment au moment d'arriver à la retraite.

La problématique du travail au noir des femmes de ménage est que si elles sont déclarées, avec les cotisations sociales, elles vont recevoir au final moins que si elles ne sont pas déclarées. C'est aussi ce qui pousse ces personnes à ne pas se déclarer.

Concernant le postulat, une commissaire propose de supprimer les deux premières demandes et d'amender la dernière comme suit :

Evaluer si les actions d'information et les mesures pour lutter contre le travail au noir auprès des employés et des employeurs devraient être perfectionnées ou mieux ciblées.

Le postulant abonde dans ce sens.

Amendement :

~~Instaurer une exonération fiscale plafonnée à CHF 5'000. par ménage employant du personnel de ménage déclaré (engagé en direct ou via une entreprise spécialisée).~~

~~En cas de régularisation spontanée, instaurer une amnistie fiscale tant pour l'employeur que pour l'employé et ne pas revenir sur des montants indûment touchés dans le passé. L'amnistie devrait avoir une durée limitée dans le temps (à définir). Passé cette amnistie, les sanctions usuelles s'appliquent.~~

Evaluer si les actions d'information et les mesures pour lutter contre le travail au noir auprès des employés et des employeurs devraient être perfectionnées ou mieux ciblées.

Vote : l'amendement est accepté à l'unanimité des membres présents.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Givrins, le 1^{er} février 2024.

*La rapporteuse :
(Signé) Regula Zellweger*