

CONFÉRENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION

Genfergasse 10, 3011 Berne
téléphone 031 310 08 99
E-Mail: marie-pierre.cardinaux@ahvch.ch

ASSOCIATION DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES

p.A. CAISSE DE COMPENSATION des Patrons Bâlois
Viaduktstrasse 42, 4002 Bâle
Téléphone 061 285 22 31 Fax 061 285 22 33
E-Mail: stefan.abrecht@ak40.ch

Berne/Bâle, 8 juin 2015

Per E-Mail
peter.jakob@seco.admin.ch

Révision de la Loi fédérale relative aux mesures de lutte contre le travail au noir (LTN) Prise de position des caisses de compensation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet.

La lutte contre le travail au noir fait partie des thèmes importants pour les caisses de compensation. Elles se sont donc toujours efforcées de faire en sorte que les employeurs doivent rencontrer le minimum d'obstacles dans l'application de leurs obligations dans le premier pilier. Depuis l'entrée en vigueur de la LTN, les caisses de compensation apportent une nouvelle contribution importante à la lutte contre l'économie parallèle en proposant une procédure de décompte simplifiée. Nous tenons en outre à montrer que cet engagement restera bien réel à l'avenir.

Malheureusement, le projet mis en consultation contient une importante nouveauté que nous ne pouvons pas soutenir. Nous rejetons avec vigueur la pénalisation des violations à l'obligation d'annoncer tout nouvel employé (art. 136 RAVS), que le projet de révision veut introduire à l'art. 18a LTN

A. Remarques générales

1. Situation actuelle

La disposition de l'art. 136 du Règlement sur l'AVS (RAVS; RS 831.101) a été créée en parallèle à l'introduction du nouveau numéro AVS à 13 positions. La nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Si on regarde la situation avec objectivité, cette nouvelle obligation d'annoncer, qui n'existait pas avant 2008, est superflue également sous le nouveau régime (NAVS13). Alors qu'on supprimait, il y a dix ans, l'ancienne carte AVS grise (qui mentionnait les caisses qui géraient un compte¹), on a voulu qu'il soit possible de remettre à l'employé un document écrit, dans le but de lui procurer une certaine sécurité. Ainsi, en complément à l'introduction (inutile à notre avis) de l'obligation d'annoncer, l'art. 136 al. 2 a prévu l'établissement d'une attestation de cette annonce.

¹ Aujourd'hui, la liste des caisses de compensation qui gèrent des comptes individuels se trouve sur un site Internet et chaque assuré peut la télécharger.

Ainsi, à chaque engagement d'un nouvel employé et à chaque changement d'emploi, quatre actes administratifs sont réalisés :

- Annonce d'un nouvel employé par l'employeur à sa caisse de compensation
- Traitement de cette information par la caisse de compensation
- Transmission du certificat d'assurance par la caisse de compensation à l'employeur
- Remise du certificat d'assurance par l'employeur à son employé.

L'art. 136 RAVS est une prescription d'ordre. Elle n'a pas de conséquences pénales en cas d'omission de l'annonce à la caisse de compensation. L'employé qui n'est pas annoncé n'est pas préterité dans le système des assurances sociales, pour autant qu'il soit mentionné dans le décompte annuel.

Dans le cadre du contrôle des coûts de réglementation à la charge de l'économie (ce qu'on appelle les check-up de la réglementation), qui a été réalisé sur mandat du Conseil fédéral dès 2011, les experts qui y ont participé, provenant des milieux économiques, scientifiques et de l'administration, ont compris très rapidement que la suppression de l'obligation d'annoncer en cours d'année (art. 136 RAVS) représenterait une mesure d'allègement pour l'économie. Les experts ont donc recommandé d'abroger cette disposition, qui n'est utile ni à l'AVS, ni aux employeurs.

2. Motions Niederberger et Gmür déposées en 2014

Au vu de la décision du Conseil fédéral du 20 août 2014, le Conseiller aux Etats Paul Niederberger (PDC/NW) et le Conseiller national Alois Gmür (PDC/SZ) ont déposé, chacun dans leur conseil respectif, des motions identiques dont le texte est le suivant :

14.3728 CE et 14.3879 CN :

Coûts des réglementations pour les entreprises. Supprimer les travaux inutiles dans le domaine de l'AVS

Le Conseil fédéral est chargé de supprimer les travaux administratifs inutiles dans le domaine de l'AVS (art. 136 RAVS)

Le 27 novembre 2014, le Conseil des Etats a accepté la motion Niederberger par 26 voix contre 13. Le 4 juin 2015, le Conseil national a renvoyé cette motion à la commission, pour qu'elle analyse plus en détail la signification de l'art. 136 RAVS dans le domaine de la lutte contre le travail au noir et qu'elle procède, le cas échéant, à une procédure de consultation.

3. La norme pénale prévue à l'art 18a LTN

La norme pénale proposée a la teneur suivante :

Art. 18a Violation des obligations d'annonce

Al. 1

Est puni d'une amende de 1'000 francs au plus quiconque enfreint l'obligation d'annoncer de nouveaux travailleurs aux caisses de compensation ou aux autorités fiscales cantonales. En cas de récidive l'amende est de 5 000 francs au plus.

Al. 2

La poursuite de l'infraction à l'obligation d'annonce aux caisses de compensation incombe à l'organe de contrôle cantonal.

Al. 3

La poursuite de l'infraction à l'obligation d'annonce dans le domaine de l'impôt à la source incombe à l'autorité fiscale cantonale compétente du siège de l'employeur.

Cette norme pénale est étrangère au système en vigueur dans l'AVS et elle est contradictoire sur plusieurs points.

3.1. Etrangère au système de l'AVS

Dans le domaine de l'AVS, c'est l'employeur ou la personne de condition indépendante qui est chargé de percevoir les cotisations, sur la base du salaire annuel effectivement versé. Pour l'AVS, le taux d'activité d'une personne et la période d'activité sont sans aucune importance. De même, pour le travailleur, il lui est complètement égal qu'il soit annoncé à la caisse de compensation dans les 30 jours. La seule chose importante, c'est que le salaire soit mentionné dans le décompte annuel et que les cotisations soient inscrites sur le compte individuel du travailleur. Ce compte individuel (CI) sert ensuite de base pour le calcul de la rente. La systématique de l'AVS a pour conséquence que les caisses de compensation n'ont pas (besoin) de contact direct avec les travailleurs pendant les années d'activité. Mais le travailleur peut en tout temps demander un extrait de son CI et ainsi contrôler que les décomptes de son employeur sont corrects.

Dans sa réponse à la motion Niederberger citée plus haut, le Conseil fédéral confirme cette opinion : « *Sur le fond, il (le Conseil fédéral) est d'accord avec l'auteur de la motion: la disposition obligeant l'employeur à annoncer tout nouvel employé à la caisse de compensation dans le mois qui suit son entrée en fonction n'est pas indispensable au bon fonctionnement de l'AVS.* »

Il faut aussi relever qu'on ne sait pas forcément au bout de 30 jours si le salaire versé sera bel et bien soumis à cotisation au sens de la législation sur l'AVS (p. ex. lorsque le salaire est inférieur à 2'300 francs sur l'année civile).

Citons un exemple qui illustre les conséquences possibles :

La piscine de la commune de X conclut le 1er avril un contrat de travail d'auxiliaire avec un étudiant. Les deux parties conviennent que l'étudiant pourra être sollicité les fins de semaine des mois de juin, juillet et août, en cas de forte affluence. Mais la météo est misérable et l'étudiant n'effectue finalement que 6 jours de travail et perçoit un salaire total de CHF 1'200.00. Lors d'un contrôle qui a eu lieu au milieu du mois de juillet, les inspecteurs du travail constatent que l'étudiant a travaillé à la piscine, avec 10 autres personnes. Une enquête complémentaire permet aux inspecteurs de découvrir que l'étudiant n'a pas été annoncé à la caisse de compensation compétente dans les 30 jours dès le début de l'engagement. Le nouvel article 18a LTN permet d'infliger à la commune X. une amende. A fin août, l'étudiant renonce à exiger que les 1'200 francs de salaire soient annoncés. Il s'ensuit par conséquent que ni l'étudiant, ni son salaire ne seront mentionnés sur le décompte annuel.

Une amende a donc été infligée selon les règles à la commune de X. pour avoir omis d'effectuer une annonce qui dans le fond se serait avérée totalement inutile.

Même si dans notre exemple, la piscine bénéficie d'une année record et que l'étudiant parvient à gagner 6'000 francs, ce qui implique qu'il sera inscrit sur le décompte annuel des employés de la commune, l'omission de l'annonce n'aurait, dans ce cas, pas le moindre lien avec le travail au noir.

Dans le cadre de ce qu'on appelle les check-up de la réglementation [Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Fournier (10.3429) et Zuppiger (10.3592)], les experts ont constaté que chaque année, quelque 1,2 million d'annonces étaient faites sur la base de l'art. 136 RAVS. A voir l'importance de ces chiffres, il est évident qu'il y aura toujours un nombre important d'omissions. Nous l'avons exprimé à plusieurs reprises, une telle omission n'a aucune signification pour l'AVS et pour les travailleurs. L'article 18a LTN va probablement criminaliser chaque année des milliers, voire des centaines de milliers d'employeurs, sans avoir ici le moindre indice de travail au noir.

Une telle norme arbitraire est inconciliable avec le sentiment général de justice. Même si le principe général « Pas de sanction sans loi (art. 1 CPS) » est formellement respecté, l'art. 18a LTN contrevient au sens et à l'esprit de cette règle centrale de la société civile moderne. Nous l'avons déjà relevé en introduction, une violation de l'obligation d'annonce de l'art. 136 RAVS ne permet de conclure que les cotisations aux assurances sociales ne seront pas versées. Le Conseil fédéral va même jusqu'à déclarer que l'art. 136 RAVS n'est pas nécessaire. Sanctionner l'omission d'annoncer l'engagement de nouveaux employés dans les 30 jours constitue a contrario un comportement inutile imposé par l'administration,

3.2. Action orientée sur le risque

Pour sortir de cette contradiction, il faut agir en ciblant les risques. Le Conseil fédéral le dit lui-même dans sa réponse à la motion Niederberger. Il a en effet désigné les « activités transfrontalières » comme étant le risque principal. Il écrit ainsi :

« L'acceptation de l'article 121a de la Constitution (RS 101) lors de la votation du 9 février 2014 a également joué un rôle décisif dans la décision du Conseil fédéral de revenir sur sa décision préliminaire du 13 décembre 2013. La mobilité croissante des salariés constitue un défi de taille pour les autorités, et les activités transfrontalières doivent pouvoir être enregistrées systématiquement, pour diverses raisons. Pour mettre en œuvre la LTN, les organes de contrôle cantonaux ont besoin de prescriptions formelles claires. En effet, lors de leurs contrôles, ils doivent vérifier le respect des dispositions légales spécifiques. Les règles et les délais pour effectuer les annonces doivent donc être fixés avec précision pour faciliter les vérifications et améliorer l'efficacité des contrôles. »

Ce risque est très bien couvert par la partie « Obligation d'annoncer aux autorités fiscales cantonales (art. 18a al. 1). Cette obligation d'annoncer se réfère à l'art. 3a de l'ordonnance sur l'impôt à la source. Les personnes soumises à l'impôt à la source sont justement celles que le Conseil fédéral décrit comme exerçant des « activités transfrontalières ».

Contrairement à l'AVS, les autorités fiscales entrent directement en contact avec les personnes (les travailleurs). Par conséquent, une obligation d'annoncer et un enregistrement serait parfaitement sensé en matière d'impôt à la source.

Les deux groupes de caisses de compensation ne peuvent évidemment pas se prononcer en lieu et place des autorités fiscales, mais nous sommes ici en présence d'une obligation d'annoncer parfaitement adéquate et nécessaire. Il est alors tout à fait logique qu'une violation de l'obligation d'annoncer aux autorités fiscales soit sanctionnée par une amende.

3.3. Activité de masse

En limitant la norme pénale de l'art. 18a aux annonces aux autorités fiscales, il s'ensuit que la montagne d'informations qui circulera entre les organes de contrôle et les autorités (fiscales) représenteront une tâche ambitieuse, mais il devrait être possible d'y faire face. Il nous semble important que la problématique du flux d'informations entre les organes de contrôle et les autorités fiscales soit réglée au niveau de la loi. Nous recommandons d'examiner encore très attentivement cette problématique.

En relation avec le flux d'informations, nous aimerions encore relever qu'il est sur ce point également judicieux de biffer la mention des caisses de compensation à l'art. 18a. Selon le check-up de la réglementation (voir plus haut), 1,2 million d'annonces seraient envoyées chaque année sur la base de l'art. 136 RAVS à l'une des 80 caisses de compensation. Il est difficile d'imaginer comment chaque organe de contrôle va pouvoir s'en sortir dans une telle masse de cas.

4. Une lutte efficace contre le travail au noir peut encore être développée.

Si nécessaire, les associations membres des caisses de compensation sont disposées à s'unir avec les employeurs et les fédérations patronales, ainsi qu'avec d'autres organisations, pour collaborer au développement pratique de la lutte contre le travail au noir, voir à participer au développement de concepts dans ce domaine. Dans quelques

cantons, des tables rondes ont été instituées réunissant les milieux intéressés à la lutte contre le travail au noir (organes de contrôle, ministères publics, police, registre du commerce, autorités fiscales, caisses de compensation, etc.). Nous proposons d'examiner la création d'une telle plate-forme au niveau de la Confédération.

B. Remarques relatives aux différents articles de loi

Ad article 2 LTN

Nous sommes d'accord avec la modification proposée. En limitant la procédure de décompte simplifiée aux ménages privés, on retrouve son contenu tel qu'il était conçu à l'origine.

Ad article 10 et article 11 LTN

Nous sommes en principe favorables à une obligation mutuelle d'information entre les autorités impliquées. En fait, la plupart des autorités citées ont une activité de masse et on pourrait rapidement se trouver face à un afflux d'informations qui pourrait conduire à un blocage de toute activité administrative. La portée de ces dispositions n'est pas claire. Nous demandons à ce que des spécialistes des procédures externes analysent cette disposition pour qu'ils en vérifient sa portée pratique.

Ad article 18a LTN

Il faut biffer la mention des caisses de compensation à l'alinéa 1 ainsi que la totalité de l'alinéa 2. (pour la motivation, voir ci-dessus sous le chiffre 3).

Ad art. 87 LAVS

Nous approuvons la modification de la loi proposée, qui permet ainsi de combler une lacune de la loi.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de faire part de nos remarques et de formuler des propositions dans le cadre de cette consultation, en espérant qu'elles pourront être prises en compte.

Nous sommes volontiers à disposition pour les commenter et pour tout renseignement complémentaires que vous désireriez.

**Conférence des caisses cantonales
de compensation**

**Association des caisses de
compensation professionnelles**

Andreas Dummermuth, Président

Stefan Abrecht, Président