

## **VD\_OMNI GE.2006.0225 vom 28. Juni 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-06-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2006.0225](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2006.0225)

FR: VD\_OMNI GE.2006.0225 du 28 juin 2007

IT: VD\_OMNI GE.2006.0225 del 28 giugno 2007

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ SA/Service de l'emploi, Contrôle du marché du travail | Qualification juridique (taxes causales) des frais de contrôle facturés à l'employeur par le Service de l'emploi en cas de constatation de travail illicite. En l'espèce, la décision doit être annulée, car il n'a pas été possible de déterminer - faute d'éléments justificatifs au dossier - si le montant de cet émolument administratif respectait le principe de la proportionnalité, soit s'il correspondait au coût effectif du contrôle réalisé. Violation de l'obligation de motiver la décision.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La loi cantonale du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, a notamment pour but de lutter contre le travail illicite (art. 1<sup>er</sup> al. 2 let. f et 72 LEmp). D'après l'art. 73 LEmp, est considérée comme illicite toute activité salariée ou indépendante exercée en violation des prescriptions légales (al. 1) ; par travail illicite, il faut entendre non seulement l'emploi de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers ou d'une convention collective (al. 2 let. a et d), mais aussi l'emploi de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires (al. 2 let. b) ou aux autorités fiscales notamment (al. 2 let. f et g). Les personnes chargées des contrôles peuvent en particulier pénétrer à tout moment dans une entreprise ou dans tout autre lieu de travail, exiger tous les renseignements nécessaires et notamment contrôler les permis de séjour et de travail (art. 75 LEmp). Les personnes chargées des contrôles consignent les constatations relatives au travail illicite dans un rapport (art. 77 LEmp). En ce qui concerne plus particulièrement le recouvrement des frais de contrôle, l'art. 79 al. 1<sup>er</sup> LEmp prévoit qu'en cas de constatation de travail illicite, le Service de l'emploi peut, par voie de décision, mettre les frais occasionnés, y compris les honoraires d'experts extérieurs, à la charge des employeurs, travailleurs et entreprises contrôlées. Le Règlement d'application de la LEmp adopté le 7 décembre 2005 par le Conseil d'Etat (RLEmp), précise à son art. 44 que le recouvrement des frais de contrôle est exigé en cas d'infraction aux dispositions du droit des étrangers, des assurances sociales et de l'imposition à la source, ainsi qu'en cas de récidive à tout type de travail illicite (al. 1<sup>er</sup>) ; le montant des frais occasionnés est calculé en fonction du temps consacré au contrôle et à son suivi, au tarif de 75 fr. par heure (al. 2).

#### **E. 2**

a) En l'espèce, l'entreprise recourante fait valoir que, lors du contrôle effectué le 16 novembre 2006, elle employait un travailleur étranger titulaire d'une autorisation de séjour et de travail valable sur le territoire fribourgeois. Or, comme le relève à juste titre l'autorité intimée dans ses observations, une demande d'assentiment de travail aurait dû être déposée pour que l'activité du travailleur en question puisse être autorisée dans le canton de Vaud. Ainsi, lorsque le travail illicite est avéré, le montant des frais de contrôle ne varie ni en

fonction du caractère intentionnel ou non des infractions commises, ni en fonction du type ou du nombre d'infractions aux prescriptions légales constatées, mais doit être calculé en fonction du temps qui a été effectivement consacré au contrôle et à son suivi administratif (cf. arrêts TA GE.2007.0002 du 25 mai 2007, consid. 1a; GE.2006.0166 du 28 mars 2007, consid.4). Dès l'instant où il y a eu constatation de travail illicite, le recouvrement des frais de contrôle peut être exigé. b) La recourante doit donc, en principe, s'acquitter des frais de contrôle pour les infractions aux dispositions du droit des étrangers qu'elle a commises. Le litige porte donc uniquement sur la quotité du montant réclamé au titre de frais de contrôle. Le produit de cette contribution est destiné à couvrir les dépenses occasionnées par les contrôles effectués par le Service de l'emploi visant à lutter contre le travail illicite.

### E. 3

a) L'art. 72 LEmp prévoit que le Conseil d'Etat instaure des mesures visant à lutter contre le travail illicite dans le but d'améliorer la prévention, de renforcer les mécanismes de contrôles et de sanctions (al. 1<sup>er</sup>), le Service de l'emploi mettant en œuvre ces mesures (al. 2). L'art. 79 al. 1<sup>er</sup> LEmp prescrit seulement qu'en cas de constatation de travail illicite, le Service de l'emploi peut, par voie de décision, mettre les frais occasionnés, y compris les honoraires d'experts extérieurs, à la charge des employeurs, travailleurs et entreprises contrôlées. La délégation législative accordée au Conseil d'Etat pour fixer la quotité des frais de contrôle occasionnés est très générale. En principe, une telle délégation ne peut être considérée comme suffisante que si les principes de la couverture des frais et de l'équivalence sont respectés (ATF 126 I 180 consid. 2a/bb p. 183 et les arrêts cités). b) A l'inverse de l'impôt qui est une contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de réaliser le bien commun et donc due indépendamment de toute contre-prestation étatique spécifique (ATF 124 I 292 ; 122 I 309), les taxes causales sont versées en contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat à un citoyen déterminé. Elles se distinguent donc des impôts en ce sens qu'elles reposent sur un lien particulier entre le contribuable et l'Etat, caractérisé par la prestation ou l'avantage étatique offert (ATF 121 II 138). En l'occurrence, on peut admettre que l'on est bien en présence d'une taxe causale dans la mesure où l'Etat, en prenant des mesures pour lutter contre le travail illicite, accorde une prestation ou un avantage spécifique aux employeurs (tel le recourant) ; ces mesures visent en effet à lutter contre les distorsions de concurrence entre personnes appartenant à la même branche économique, car l'employeur qui ne respecte pas toutes les prescriptions légales dispose d'un avantage indu par rapport à ses concurrents. Selon la législation dans le domaine, la facturation des frais de contrôle constitue aussi une sanction pour la violation de prescriptions légales. En ce sens, elle s'apparente aussi aux amendes, puisque tous les employeurs ne s'acquittent pas des frais de contrôle mais uniquement ceux qui ont enfreint les prescriptions légales en la matière. Cela ne change rien à la nature juridique des frais de contrôle qui peuvent être qualifiés de taxes causales. c) Le principe de la couverture des frais s'applique en effet aux contributions causales dépendantes des coûts, lorsqu'elles ne reposent pas sur une base légale au sens formel (suffisamment déterminée) ou lorsque le législateur a expressément indiqué ou indirectement laissé entendre que la contribution à prélever doit dépendre des coûts (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188 ; 121 I 230 consid. 3e p. 236). Ce principe implique que le produit total des émoluments ne dépasse pas, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche, ou subdivision, concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les

provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188). Le principe de l'équivalence, expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques, suppose que le montant de chaque émoluments soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 126 I 180 consid 3a/bb p. 188 et les arrêts cités). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le justiciable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 120 Ia 171 consid. 2a et les références). Pour respecter le principe de l'équivalence, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. S'il n'est pas nécessaire que l'émolument corresponde exactement au coût de la prestation visée, il doit toutefois être établi selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 5 ; ATF 120 Ia 171 consid. 2a p. 174 ; ATF 106 Ia 241 consid. 3b p. 244 et 249 consid. 3a p. 253; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts: eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, ZBl 104/2003, 505, p. 522 ss). d) Le législateur cantonal prescrit seulement qu'en cas de constatation de travail illicite, le Service de l'emploi peut, par voie de décision, prélever les frais occasionnés par les contrôles. Dans la mesure où le Service de l'emploi n'est autorisé à ne réclamer que les frais de contrôle effectifs, on peut se demander si une telle contribution doit être soumise au principe de la couverture des frais. Point n'est besoin de trancher définitivement cette question, du moment que le recourant ne se plaint de toute façon pas d'une violation du principe de la couverture des frais.

#### **E. 4**

En l'occurrence, il convient d'examiner si le temps consacré au contrôle paraît ou non excessif, partant si le montant de la facture des frais de contrôle y relative s'élevant à 506 fr. 25 (6h45 x 75 fr.) est ou non disproportionné. Dans la décision attaquée, le Service de l'emploi, qui a estimé à 6h45 le temps total consacré au contrôle, n'a pas détaillé le nombre d'heures passées par les délégués lors du contrôle sur place intervenu en novembre 2006 (visite de chantier, interrogatoires, vérification de divers documents etc.), ni spécifié combien de temps a pris l'analyse de la situation et l'étude juridique du cas. L'autorité intimée n'indique pas non plus le temps passé à la rédaction du rapport ainsi qu'à son suivi administratif. Il est vrai que le délégué de la commission de contrôle des chantiers de la construction a rédigé un rapport de constat circonstancié de dix pages, comportant diverses annexes et photos. Mais ce rapport, qui se présente sous la forme d'un formulaire préimprimé à remplir, reprend à plusieurs endroits les mêmes constatations de fait. Quoi qu'il en soit, il n'existe dans le dossier aucun état détaillé des heures des délégués, si bien que la recourante n'a pas pu prendre position ni demander des explications à ce sujet. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur tous les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique. Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision de manière suffisante; tel est le cas lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 130 II 530 consid. 4.3 p. 540, 473 consid. 4.1 p. 477; 129 I 232 consid. 3.2 et les arrêts cités). En l'espèce, la décision attaquée doit être annulée pour violation du droit d'être entendu. On pouvait attendre du Service de l'emploi qu'il indique clairement dans la décision attaquée tous les éléments justificatifs utiles, même si le temps global consacré au contrôle, estimé à

6h45, n'apparaît a priori pas comme excessif. S'agissant du montant du tarif horaire fixé à 75 fr. par l'art. 44 al. 2 RLEmp, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de juger qu'il constitue en soi un montant raisonnable, eu égard aux qualifications et connaissances juridiques nécessaires aux inspecteurs appelés à procéder à un tel contrôle (GE.2007.0002 précité, consid. 4; GE.2006.0166 précité, consid. 5c). Compte tenu de l'ensemble des circonstances, il n'est pas possible - faute de décompte précis des heures, le cas échéant, accompagné d'explications - de déterminer si le montant de 506 fr. 25 exigé au titre de frais de contrôle dans le cadre de la lutte contre le travail illicite apparaît ici comme objectivement et raisonnablement proportionné à la prestation fournie par le Service de l'emploi, c'est-à-dire si cet émolument administratif correspond au coût effectif du contrôle réalisé.

#### **E. 5**

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat de Vaud. Il n'est pas alloué de dépens à la recourante, qui n'est pas assistée d'un mandataire professionnel.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.