

**LE RÔLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS LA LUTTE
CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL EN FRANCE**

ÉTUDE

André Cano

Remerciements

Le rédacteur de la présente étude adresse ses plus sincères remerciements aux personnes consultées, pour leur accueil, leurs informations et avis et pour les échanges approfondis qu'elles ont acceptées d'avoir avec lui sur leurs pratiques et expériences professionnelles.

Personnes consultées

Direction Générale du Travail

Philippe Dingeon, Chef du département de l'animation de la politique du travail et du contrôle

DIRECCTE Aquitaine

Serge Lopez, Directeur régional

Unité territoriale des Pyrénées Atlantiques:

Gwaenael Frontin, Directeur adjoint du travail

Aïda Esteves, Contrôleur du travail

Christophe Reiter, Contrôleur du travail

DIRECCTE Languedoc- Roussillon

Unité territoriale du Gard:

Paul Ramackers, Directeur adjoint du travail

Unité territoriale de l'Hérault:

Guillaume Bollier, Inspecteur du travail

André Sarrazy, Inspecteur du travail

Unité territoriale des Pyrénées orientales:

Michel Cavagnara, Directeur adjoint du travail

DIRECCTE Provence Alpes Côte d'Azur

Unité territoriale des Alpes Maritimes:

Mireille Croville, Directrice adjointe du travail

DIRECCTE Rhône-Alpes

Unité territoriale de la Loire:

Jean Daniel Cristoforetti, Directeur du travail, responsable de l'Unité territoriale

Renée Rouhalde, Contrôleur du travail, Secrétaire permanente du CODAF de la Loire

Tribunal de Grande instance de Saint-Etienne

Philippe Chassaigne, Procureur de la République adjoint

URSSAF de la Loire

Franck Périer, Adjoint au chef du service contrôle

Sommaire

Remerciements	iii
Introduction	1
PARTIE I - LE CADRE JURIDIQUE DU TRAVAIL ILLÉGAL	4
1. Bref historique de la législation relative au travail illégal	4
2. Eléments de droit pénal général	6
2.1. Les infractions.....	6
2.1.1. La classification des infractions pénales	6
2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infraction pénale	7
2.2. Les responsabilités.....	7
2.2.1. Les personnes responsables.....	7
2.2.2. La responsabilité des personnes physiques	7
2.2.3. La responsabilité des personnes morales.....	8
2.3. Les peines	8
2.3.1. Les peines correctionnelles.....	8
2.3.2. Les peines contraventionnelles.....	10
3. La législation et la réglementation relatives au travail illégal.....	10
3.1. Les infractions constitutives de travail illégal	10
3.1.1. Le travail dissimulé	10
3.1.2. Le marchandage.....	11
3.1.3. Le prêt illicite de main d'œuvre	12
3.1.4. L'emploi d'étranger sans titre de travail.....	12
3.1.5. Cumuls irréguliers d'emplois	12
3.1.6. Fraude ou fausse déclaration en matière de revenus de remplacement ou d'aides à l'emploi	13
3.2. Exclusions et dérogations	13
3.3. Les faux statuts et les abus de statuts.....	14
3.3.1. Le «faux» travail indépendant	14
3.3.2. La «fausse» sous-traitance.....	14
3.3.3. Les «faux» stagiaires	15
3.3.4. Les risques d'abus du statut d'auto-entrepreneur	15
3.4. Cas particuliers	15
3.4.1. Le travail à domicile.....	15
3.4.2. Les travaux réalisés dans des locaux habités.....	16
3.4.3. Le travail domestique	16
4. Les sanctions pénales du travail illégal.....	16
4.1. Les sanctions pénales et les responsabilités.....	16
4.1.1. Les peines correctionnelles.....	17

4.1.2. Tableau des peines contraventionnelles à l'encontre des personnes physiques	18
4.2. Le principe de solidarité financière et les obligations des donneurs d'ordre et des maîtres d'ouvrage	18
5. Les sanctions administratives du travail illégal.....	19
5.1. Le principe et les sanctions applicables	20
5.1.1. Le refus d'octroi ou la demande en remboursement d'aides publiques	20
5.1.2. L'exclusion des contrats administratifs	20
5.1.3. La fermeture d'établissement	20
5.2. L'autorité administrative est «plurielle»	21
5.3. Le principe de proportionnalité des peines	21
5.4. L'articulation des sanctions administratives et des suites judiciaires	22
5.5. Les redressements de cotisations sociales.....	22
5.6. La protection des droits des salariés	23
5.7. Les droits des travailleurs étrangers.....	24
6. Les agents compétents pour le contrôle du travail illégal	25
PARTIE 2 - LA POLITIQUE ET L'ACTION PUBLIQUES CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL	27
1. L'organisation institutionnelle	27
1.2. La Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude	29
1.3. Autres services intervenants	29
1.4. Des coopérations administratives ponctuelles	30
2. La coordination opérationnelle au plan local	30
PARTIE 3 - L'ACTION DE L'ADMINISTRATION ET DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL	32
1. L'administration et la politique du travail (rappels).....	32
2. L'action de l'inspection du travail contre le travail illégal	33
2.1. La mission généraliste de l'inspection du travail.....	33
2.2. Les prérogatives et moyens d'action de l'inspection du travail.....	35
PARTIE 4 - LES CADRES ET LES PRATIQUES DE COOPERATION	38
1. La coopération interinstitutionnelle de contrôle du travail illégal	38
1.1. L'action dans le département du Gard.....	39
1.2. L'action dans le département de la Loire.....	41
1.3. Le partage de l'information et la transmission des suites à contrôle entre les services	42
1.4. Le suivi de l'action de contrôle.....	43
1.5. La communication extérieure via les médias locaux	43

2.	La coopération administrative transfrontalière relative au contrôle du détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de services transnationales.....	43
2.1.	La situation du détachement des travailleurs	43
2.2.	Les accords bilatéraux de coopération transfrontalière.....	45
2.3.	Les bureaux de liaison	46
2.3.1.	Le Bureau de liaison national.....	46
2.3.2.	Les bureaux de liaison déconcentrés	46
2.3.3.	Quelques illustrations de la coopération administrative avec les pays frontaliers.....	47
2.3.4.	La participation à des projets européens.....	50
3.	La formation des agents de contrôle et l'appui méthodologique	50
3.1.	La formation professionnelle des inspecteurs et contrôleurs du travail.....	50
3.2.	La formation interinstitutionnelle des agents de contrôle.....	51
3.3.	La formation dans le réseau des écoles de service public.....	52
3.4.	L'accueil réciproque dans les services.....	52
3.5.	L'appui juridique et méthodologique.....	53
4.	L'association des partenaires sociaux à l'action préventive	53
4.1.	La contractualisation Etat/Branches professionnelles.....	53
4.2.	La formation de responsables de certaines professions au droit du travail.....	55
4.3.	Diverses initiatives nationales et locales.....	56
4.4.	L'action civile.....	57
5.	Les relations avec l'institution judiciaire	57
5.1.	Les missions de l'institution judiciaire	57
5.2.	Les relations institutionnelles de l'administration du travail avec les autorités judiciaires.....	58
5.3.	La participation des agents de contrôle à l'audience pénale.....	58
PARTIE 5 - LES RESULTATS ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ACTION		59
1.	Les contrôles et leurs suites.....	59
1.1.	Les contrôles.....	59
1.2.	Les infractions constatées	60
1.3.	Les suites des contrôles.....	60
1.3.1.	Les observations de rappel à la loi.....	60
1.3.2.	Les procès-verbaux et les suites pénales	61
1.3.3.	La mise en œuvre des sanctions administratives	61
1.3.4.	Les résultats des redressements de cotisations sociales.....	62
1.4.	L'action particulière de l'inspection du travail.....	62
1.5.	Les limites de l'action de contrôle	63
2.	Le plan national d'action 2013/2015.....	65

Conclusions	65
-------------------	----

Introduction

L'objet de l'étude

Cette étude vise à répondre au projet de recherche commandité par le *Bureau international du Travail* (BIT), en collaboration avec la Commission européenne, sur le rôle de l'inspection du travail, en lien avec d'autres institutions nationales et les partenaires sociaux, dans la lutte contre le travail non déclaré en France.

Le document de projet, établi par le Programme LAB/ADMIN (Administration du travail) du BIT, fait référence aux approches respectives de la Commission Européenne et de l'Organisation internationale du Travail (OIT) du travail non déclaré.

La Commission Européenne définit le travail non déclaré «*comme toute activité rémunérée, légale par nature mais non déclarée aux autorités publiques, en prenant en compte les différences existant entre les systèmes de régulation des états membres*».

L'approche de l'OIT se réfère à la notion d'*économie informelle définie* comme «*l'ensemble des activités économiques réalisées par des travailleurs et des entités économiques qui sont légalement ou en pratique non couvertes ou insuffisamment couvertes par des autorisations formelles*».

L'approche juridique française: le travail illégal

La notion d'économie informelle, même si elle figure dans certaines déclarations officielles¹ et dans le débat public, n'a, à ce jour, ni portée juridique ni pratique: le travail est légal ou ne l'est pas; aucun tempérament n'est apporté à l'action de l'administration et de la justice à l'égard de cette réalité.

En droit français, c'est la «*notion générique*» de *Travail illégal* qui est prise en considération: elle est définie dans le code du travail et renvoie à des réalités et des infractions qui excèdent la problématique de la «*... non déclaration aux autorités publiques d'activités légales par nature*».

Comme le précise la *Direction générale du Travail* (DGT), dans un recueil d'informations à destination du grand public, «*le terme travailleur clandestin, susceptible de créer une confusion avec l'expression "étranger clandestin" qui désigne une personne étrangère en situation irrégulière de séjour et travaillant pour un employeur ne fait plus partie de la législation du travail*». ² Cette mise au point était d'autant plus nécessaire que, pour leur plus grand nombre, les infractions de travail illégal ne sont pas en lien avec l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Le travail illégal recouvre diverses situations d'activités, d'emplois et de relations commerciales, constitutives de six infractions distinctes, génératrices de fraudes nombreuses, toujours dommageables pour les salariés concernés.

Des dispositifs de sanctions pénales et administratives du travail illégal se sont progressivement mis en place -la dernière réforme en date est intervenue en 2011 pour ce qui est des sanctions administratives. Les peines de prison et d'amende, les conséquences

¹ Note de présentation générale du Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

² Publication DGT «*Connaître la réglementation du travail illégal*», décembre 2012.

financières et professionnelles, encourues par les auteurs d'infractions de travail illégal, sont potentiellement très dissuasives.

Le travail illégal et l'économie «souterraine» en France

Malgré la mobilisation des services de contrôle, le travail illégal, dans ses différentes manifestations, ne recule pas; bien au contraire, il touche aujourd'hui des secteurs tertiaires qui étaient, il y a encore quelques années, relativement épargnés (services aux entreprises, assurances, banques) dans lesquels on observe, par exemple, le développement de la dissimulation partielle d'activité, le recours abusif à l'emploi de «stagiaires» et à la sous-traitance non justifiée d'un point de vue technique.

Les effets économiques et sociaux du travail illégal

Les plus récentes estimations officielles, fondées sur des données établies par l'organisme public de statistiques et d'études économiques (INSEE), indiquent que l'économie souterraine, qui, entre autres effets, fausse le jeu de la concurrence loyale sur les marchés des biens et des services et ralentit la croissance, représenterait près de 5% du produit intérieur brut (PIB), soit si l'on prend pour base le PIB de l'année 2000, 55 milliards € en 2009.

25% de cette somme seraient directement liés au travail illégal proprement dit.

Cette situation a des effets de dégradation majeurs sur l'économie nationale, les finances publiques et les comptes sociaux.

Les abus qui en résultent «*empêchent l'accès aux droits des personnes concernées*»³.

Le travail illégal «*favorise l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et les trafics de main d'œuvre*»⁴.

Le détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de services internationales (PSI)

Le détachement des travailleurs, dans le cadre des PSI, donne lieu, également, à des situations de travail illégal.

150 000 salariés ont été détachés en France en 2011, contre 7500 en 2000.

Ces personnes sont, en grande majorité, originaires des 15 pays à l'origine de l'Union européenne.

Les zones frontalières réceptionnent plus de 60% des déclarations de détachement, mais les prestations de services transnationales tendent à se diffuser sur l'ensemble du territoire national.

Les trois activités principales concernées sont, le Bâtiment et les travaux publics (BTP), le travail temporaire et l'industrie.

³ C.f. note 1.

⁴ Préambule de la publication DGT Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2010 et 2011.

La délinquance et ses évolutions

Depuis de nombreuses années, les secteurs les plus touchés par les pratiques de travail illégal sont, selon la règle appelée, communément, des «trois tiers», le BTP pour 1/3, les hôtels-café-restaurants (HCR) pour 1/3, le troisième 1/3 comprenant diverses autres activités, garages, transports messagerie, salons de coiffure, entreprises de gardiennage et de sécurité etc.

Mais la délinquance de travail illégal se *diversifie* et *s'adapte*; elle se disperse même en affectant des secteurs d'activités très variés.

A côté d'une délinquance de «*petite échelle*», quant aux enjeux financiers en cause, on observe le développement de phénomènes *d'économie souterraine organisée*, aux plans national et international, ayant à voir avec le blanchiment d'argent, la drogue et autres trafics.

La crise économique et sociale favorise le développement du travail illégal

L'ensemble du territoire national est touché par le travail illégal, mais les zones les plus urbanisées, en croissance démographique forte et connaissant des situations de précarité économique et sociale au-dessus des moyennes nationales sont particulièrement affectées (Nord-Pas de Calais, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

La crise économique et financière, que connaît la France et qui s'accompagne d'une croissance forte du chômage et de la précarité sociale, constitue évidemment un *contexte d'aggravation* du travail illégal.

Les difficultés rencontrées par les jeunes, les moins qualifiés, mais également très souvent par des jeunes diplômés, pour entrer sur le marché du travail, les temps partiels subis, dont la rémunération est insuffisante pour assurer un niveau de vie décent, génèrent des abus tels que les stages prolongés et sous-payés, les «*petits boulots*» plus ou moins réguliers, le recours à des statuts intermédiaires entre salariat et activités «*indépendantes*» également susceptibles d'abus et de dérives.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la France se situe dans le peloton de tête en matière démographique en Europe, avec un accroissement naturel de la population de 300 000 personnes par an depuis plus de 10 ans et donc des générations nombreuses frappant à la porte du marché du travail.⁵

Les personnes étrangères, venant de pays hors de l'Union européenne et en situation administrative irrégulière et socialement fragile, «*les sans-papiers*», constituent une main d'œuvre potentiellement exposée au travail illégal.

La politique publique et l'action administrative contre le travail illégal

Au plan de l'action publique, la lutte contre le travail illégal s'inscrit, depuis quelques années (2008), dans une politique de *lutte contre les fraudes fiscales et sociales*.

Cette politique et l'action administrative qui en découle sont placées sous l'autorité du Premier ministre lui-même. Plusieurs administrations de l'Etat, Police, Gendarmerie,

⁵ Rapport annuel sur l'état de la France en 2012. Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE). Décembre 2012.

Finances, Travail et les services de contrôle des organismes paritaires gestionnaires des systèmes de protection sociale y participent.

La place et le rôle de l'administration et de l'inspection du travail

Dans son action contre le travail illégal, le ministère du Travail poursuit trois finalités: une «meilleure appréhension des problématiques transnationales, notamment au sein de l'Union européenne, une meilleure coordination des actions locales de contrôle...le renforcement des droits des salariés en situation irrégulière, victimes du travail illégal».⁶

La Direction générale du travail est en charge de l'animation interministérielle de la lutte contre le travail illégal dans le cadre de la lutte nationale contre la fraude.

L'inspection du travail joue un rôle central au sein des dispositifs inter-administratifs locaux de contrôle du travail illégal.

Le Plan de l'étude

Afin de répondre, aussi complètement que possible, aux termes de référence du projet, la présente étude est organisée en cinq parties:

1. Le cadre juridique du travail illégal.
2. La politique et l'action publiques contre le travail illégal.
3. La place et le rôle de l'administration et de l'inspection du travail dans la lutte contre le travail illégal.
4. Les cadres et les pratiques de coopération.
5. Les résultats et les orientations de l'action.

PARTIE I - LE CADRE JURIDIQUE DU TRAVAIL ILLÉGAL

1. Bref historique de la législation relative au travail illégal

La Loi du 11 octobre 1940, relative à l'utilisation des travailleurs sans emploi, peut être considérée comme la première législation traitant de problématiques liées au travail clandestin selon le lexique administratif de l'époque.

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005, en faveur des petites et moyennes entreprises, a établi la notion juridique de travail illégal: son article 86 complète le titre II du livre III du code du travail (ancienne codification) par la création d'un chapitre V dont l'article nouveau L. 325-1 fait expressément référence à cette notion.

La notion de travail illégal renvoie à plusieurs situations juridiquement distinctes.

⁶ Rapport de la DGT sur l'Inspection du travail en 2011 (P62)

Au cours des dernières années, des dispositions législatives et/ou réglementaires sont venues préciser et compléter, au plan juridique, le champ du travail illégal et organiser la prévention et la lutte dans ce domaine.

La loi n° 97-210 du 11 mars 1997, relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal, constitue, à plusieurs égards, une «*étape*» particulièrement importante.

Ce texte clarifie la définition des incriminations, aggrave les sanctions encourues par les auteurs des infractions et renforce les capacités de l'action publique dans le domaine considéré.

Le décret n° 97-213 du 11 mars 1997, pris pour l'application de cette loi, dessine l'organisation interministérielle et la coordination opérationnelle qui préfigurent les dispositifs national et départemental existant encore aujourd'hui, après un certain nombre d'évolutions intervenues depuis.

En application de ce texte réglementaire, les principales instances publiques de la lutte contre le travail illégal ont été créées:

Au plan national:

- *La Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI)*, chargée de coordonner l'action des différents départements ministériels dans la lutte contre le travail illégal;
- *Le Comité interministériel*, présidé par le Premier ministre, chargé d'animer et d'évaluer la politique gouvernementale en matière de lutte contre le travail illégal;
- *La Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI)*, chargée de coordonner l'action des départements ministériels, d'informer les préfets de département des orientations et instructions gouvernementales en matière de contrôle relevant de la police administrative et d'informer également les procureurs de la République des résultats des contrôles pouvant donner lieu à ouverture d'actions judiciaires.

Au plan départemental:

- La Commission départementale de lutte contre le travail illégal, co-présidée par le préfet et le procureur de la République;
- Le Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI), présidé par le procureur de la République.

Plus récemment, la *loi n° 2011- 672 du 16 juin 2011* relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a complété l'«*architecture*» institutionnelle de la lutte contre le travail illégal.

Elle a transposé en droit français les trois directives européennes relatives à la circulation des travailleurs dans les pays de l'Union:

- *La Directive 2009/50/CE* du 25 mai 2009 relative à la Carte Bleue Européenne;
- *La Directive 2009/52/CE «Sanctions»* du 18 juin 2009 visant à mieux garantir les droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et renforçant les sanctions à l'encontre de leurs employeurs;
- *La Directive 2008/115/CE «Retour»* du 16 décembre 2008.

Cette loi comporte, dans son chapitre III, des dispositions qui renforcent les moyens d'investigation et de suites à contrôle des agents habilités à intervenir.

Le cadre juridique du travail illégal se situe à la «croisée» de différents droits spécialisés:

- **Le droit fiscal:** Le travail illégal est à la source de phénomènes très importants de non déclaration ou de sous déclaration aux services fiscaux, par des personnes physiques et/ou morales, de revenus en vue d'échapper, complètement ou partiellement, à différents impôts et taxes, tels que l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les revenus, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- **Le droit commercial:** Le travail illégal porte atteinte aux règles de la concurrence entre entreprises et aux garanties de qualité et assurances professionnelles dues aux clients. Le monde des entreprises artisanales met très souvent en avant cet aspect du travail illégal;
- **Le droit de la sécurité sociale:** Le non (ou sous) paiement des cotisations patronales et salariales d'assurance maladie, d'accident du travail, de retraite, prive les salariés non déclarés des garanties sociales afférentes et contribue ainsi aux déséquilibres existant entre la colonne recettes et la colonne dépenses des comptes sociaux;
- **Le droit du travail:** Les salariés non déclarés, ou dont le travail est partiellement déclaré, sont privés de l'application des droits individuels et collectifs légaux, réglementaires et conventionnels attachés au statut de salarié, assurance chômage comprise.

La législation et la réglementation du travail illégal figurent dans le code du travail.

2. Eléments de droit pénal général

Pour la bonne compréhension des règles et des conditions de mise en œuvre de l'action administrative de contrôle et de l'action judiciaire pouvant être engagées dans la lutte contre le travail illégal, il est utile de rappeler un certain nombre d'éléments de base de la loi pénale.

En 1994, un nouveau code pénal a été promulgué: il réorganise la classification des infractions, des responsabilités et des peines.

2.1. Les infractions

2.1.1. La classification des infractions pénales

L'article 111-1 du code pénal dispose: «*Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité en crimes⁷, délits et contraventions.*»

La classification des infractions détermine toutes les phases de l'action pénale, l'analyse des éléments constitutifs de l'infraction, la détermination de la nature et du niveau des peines, les règles de procédure applicables.

⁷ Il n'y a pas de crime dans le code du travail.

De fait, c'est le niveau de la peine encourue qui détermine la catégorie dont relève une infraction.

2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infraction pénale

L'élément légal: Deux textes sont nécessaires pour qu'existe une infraction, le texte dit d'*incrimination* (acte ou comportement interdit) et le texte de la *peine* correspondante en application du principe de légalité qui est au cœur du droit pénal français depuis la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789*⁸.

L'élément matériel: Un fait objectif doit exister, c'est à dire avoir été commis (exemple fausse déclaration) ou omis (ex absence d'une déclaration obligatoire), pouvant être constaté par les autorités publiques compétentes et qui tombe sous le coup d'une infraction pénale légale ou réglementaire.

L'élément moral: L'existence effective de l'infraction suppose que quelqu'un ait commis un acte fautif qui puisse lui être imputé (principe d'*imputabilité*).

Un délit suppose que l'auteur de l'infraction ait agi volontairement et «*intentionnellement*», c'est-à-dire, au sens pénal du terme, en connaissance de cause, avec «la conscience d'enfreindre la loi» et donc en engageant pleinement et gravement sa responsabilité personnelle⁹.

Les six infractions de travail illégal sont des délits.

Il existe cinq classes de contravention; les contraventions considérées comme les plus graves appartiennent à la 5ème classe; ce sont celles que l'on trouve fréquemment dans le code du travail.

2.2. Les responsabilités

2.2.1. Les personnes responsables

Jusqu'à la date de sa réforme en 1994, le code pénal ne reconnaissait qu'une catégorie de personnes dans la responsabilité pénale pouvait être recherchée, «*les personnes physiques*».

Depuis cette date, la responsabilité pénale des «*personnes morales*» peut également être retenue dans une même affaire, concomitamment avec celle des personnes physiques.

2.2.2. La responsabilité des personnes physiques

L'article 121-1 du code pénal définit la responsabilité des personnes physiques: «*Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait.*»

⁸ Article 111-3 du code pénal. «*Nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement.*»

⁹ Article 121 3 du code pénal. «*Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.*» «*Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.*» «*Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.*»

2.2.3. La responsabilité des personnes morales

La reconnaissance de la responsabilité pénale des personnes morales, dans les cas d'infractions commises pour leur compte par certains de leurs organes ou représentants, est à relier au «*développement du droit pénal des affaires*» depuis plusieurs années.

Après des adaptations législatives, intervenues au cours des années 2000, la responsabilité des personnes morales, d'abord limitée à certains domaines d'infractions, est devenue d'application générale à toutes les matières couvertes par le droit pénal et aux trois catégories d'infractions, crimes, délits et contraventions.

Les deux responsabilités n'étant pas exclusives l'une de l'autre, dans une même affaire pénale, le parquet (procureur de la République) peut poursuivre soit la personne physique, soit la personne morale, soit les deux.

Les personnes morales qui peuvent poursuivies pénalement sont celles pour le compte desquelles a été commise l'infraction en cause:

- Les sociétés privées, maîtres d'ouvrage (sociétés immobilières par exemple), ou donneurs d'ordre;
- Les collectivités locales, Région, Conseil général, Commune, quand elles agissent en qualité de maîtrise d'ouvrage ou de client dans le cadre des compétences pouvant faire l'objet d'une délégation de service public à des opérateurs privés¹⁰.

2.3. Les peines

2.3.1. Les peines correctionnelles

Les peines encourues par les personnes physiques:

- L'article 131-3 du code pénal récapitule six catégories de peines possibles: L'emprisonnement, dont la durée peut varier de six mois à dix ans au plus selon la gravité du délit commis. En cas de condamnation pour travail illégal, la durée des peines d'emprisonnement varie de un à cinq ans selon les infractions. Cette durée peut être portée à dix ans si la condamnation concerne l'infraction d'emploi de travailleur étranger non autorisé «commise en bande organisée» selon les termes de l'article L. 8256-2 du code du travail;
- L'amende: En cas de travail illégal, le taux d'amende varie selon les infractions de 3000 € à 100 000 €; ce dernier taux est relatif au cas d'infraction d'emploi d'un travailleur étranger sans titre commise en bande organisée; il est applicable «autant de fois qu'il y a d'étrangers concernés.» La notion de bande organisée, circonstance d'aggravation des peines, est définie à l'article 132-71 du code pénal comme «*...tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la*

¹⁰ Article 121-2 du code pénal «*Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de délégation de service public. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.*»

préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions.»;

- Le jour-amende: Le tribunal a la possibilité, lorsqu'il condamne une personne à une peine d'emprisonnement, de déterminer et de proposer au condamné d'acquitter une certaine somme établie en fonction des ressources de celui-ci; cette somme est payable au Trésor public de manière fractionnée (par jour) pendant trois cent soixante jours au maximum. Cette mesure constitue un substitut à l'emprisonnement, lequel s'applique effectivement si le condamné ne s'acquitte pas du paiement des jours amendes: ceux-ci sont alors transformés en autant de jours de prison ferme;
- Le travail d'intérêt général: Une obligation de travail d'intérêt général non rémunéré peut être prononcée par le tribunal à l'encontre d'un condamné et à titre de peine alternative à l'emprisonnement au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association reconnue d'intérêt public; il n'y a pas d'application de cette peine dans le domaine du travail illégal.

Par ailleurs des peines privatives ou restrictives de droit et des peines complémentaires qui ont un caractère «*alternatif*» peuvent être prononcées par le tribunal à la place des peines d'emprisonnement et d'amende.¹¹

Dans certains des délits de travail illégal, plusieurs de ces peines complémentaires s'appliquent.

Les peines encourues par les personnes morales¹², on retiendra les points suivants:

1. les personnes morales peuvent encourir des peines correctionnelles et des peines contraventionnelles (articles 131- 37 et 131-40);
2. En cas de peine correctionnelle, l'emprisonnement ne pouvant évidemment pas être prononcé à l'encontre d'une personne morale, seule la peine d'amende est prononcée; son taux est le «quintuple» de celui prévu pour les personnes physiques¹³;
3. Le tribunal peut prononcer des peines complémentaires qui s'ajoutent à la peine principale, si le texte de répression le prévoit.

Par leurs conséquences sur la situation économique, financière ou sur la notoriété des entreprises, ces peines ont une capacité dissuasive importante¹⁴.

¹¹ Il s'agit de peines «...d'interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit, immobilisation ou confiscation d'un objet, fermeture d'un établissement ou affichage de la décision prononcée ou diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle.» Article 131-10 du code pénal.

¹² Elles sont fixées aux articles 131-37 à 131-49 du code pénal.

¹³ Article 131-38 du code pénal.

¹⁴ Ces peines sont «...1° La dissolution de la personne morale ...4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements en cause dans les faits incriminés... 5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ...8° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction (matériel, outillage professionnels)

2.3.2. Les peines contraventionnelles

En matière contraventionnelle, les peines principales, encourues par les personnes physiques, sont des peines d'amende, les peines d'emprisonnement n'existant plus.

Le code pénal distingue cinq classes de contraventions, selon une échelle de gravité des faits sanctionnés de laquelle résultent des peines d'amende qui s'échelonnent de 38 € à 1500€.

3. La législation et la réglementation relatives au travail illégal

C'est dans le livre deuxième de la huitième partie du code du travail, consacrée au "*Contrôle de l'application de la législation du travail*", que sont regroupées les dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre le travail illégal.¹⁵

Ces dispositions traitent des infractions constitutives de travail illégal, des personnes dont la responsabilité peut être mise en cause, des sanctions encourues par celles-ci et enfin des formalités substantielles de production et de tenue de déclarations et autres informations et documents par les employeurs, les donneurs d'ordre et les maîtres d'ouvrage.

3.1. Les infractions constitutives de travail illégal

Le travail illégal est constitué de six infractions délictuelles distinctes¹⁶.

3.1.1. Le travail dissimulé

Deux situations sont visées:

- La dissimulation d'activité: il s'agit de l'exercice à but lucratif d'activités de production de biens, de prestation de services, ou d'actes de commerce, réalisés intentionnellement par toute personne qui ne respecte pas des obligations légales, soit d'immatriculation à des registres, de métier, de commerce ou de société, soit de déclaration aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale. La publicité (pour recherche de clientèle) donnée à ces activités ou actes, leur fréquence ou leur importance ainsi que l'importance du matériel ou outillage utilisés, l'absence totale de facturation ou la fraude de facturation, constituent autant d'éléments qui "*présument, sauf preuve contraire*" de leur caractère lucratif;
- La dissimulation d'emploi salarié: elle renvoie, elle-même, à divers actes, situations et circonstances, résultant toujours au niveau des personnes qui s'y

...9° *L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle ... article 131-39 du code pénal.*»

¹⁵ Articles L. 8211-1 à L. 8272- 1 pour la partie législative et R. 8221-1 à R. 8323-1 pour la partie réglementaire.

¹⁶ Article L. 8211-1 du code du travail: «*Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes: 1° Travail dissimulé; 2° Marchandage; 3° Prêt illicite de main d'œuvre; 4° Emploi d'étranger sans titre de travail; 5° Cumuls irréguliers d'emplois; 6° Fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1, L. 5135-1 et L. 5429-1*».

livrent d'une démarche intentionnelle; il peut ainsi s'agir des faits suivants, cumulatifs ou non:

L'absence des formalités préalables à l'embauche de salarié(s):¹⁷

- La déclaration préalable à l'embauche (DPAE) est adressée aux organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale compétents territorialement et pour le régime de sécurité sociale dont relève le salarié (régime général ou régime de protection sociale agricole), et ce au plus tôt dans les huit jours précédant la date prévisible d'embauche.¹⁸
- Une déclaration unique d'embauche (DUE) est établie lors de l'embauche effective d'un salarié. C'est un support unique sur lequel, l'employeur porte plusieurs déclarations obligatoires, la DPAE, sa propre immatriculation au régime de sécurité sociale, l'affiliation au régime d'assurance-chômage, au service de santé au travail et l'adresse à l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale;
- La non inscription des salariés embauchés dans le registre unique du personnel (RUP)¹⁹ qui doit être tenu en permanence dans l'établissement à la disposition des délégués du personnel et des agents de contrôle.²⁰
- La non délivrance du bulletin de paie²¹ au salarié, ou la mention d'un nombre d'heures de travail inférieur à la durée de travail effectivement réalisée par le salarié;
- L'absence de déclarations aux organismes de recouvrement des contributions et cotisations de sécurité sociale.²²

3.1.2. Le marchandage

L'infraction de marchandage est constituée lorsque la «*fourniture de main d'œuvre*», à but lucratif, d'une personne à une autre, d'une entreprise à une autre, a pour effet de causer un préjudice à des salariés, en matière de niveau de rémunération, de garanties sociales en les privant de l'application des dispositions légales et/ou conventionnelles dont ils pourraient normalement bénéficier²³.

¹⁷ Article L. 1221-10 du code du travail. «L'embauche d'un salarié ne peut intervenir qu'après déclaration nominative accomplie par l'employeur auprès des organismes de protection sociale désignés à cet effet. L'employeur accomplit cette déclaration dans tous les lieux de travail où sont employés des salariés».

¹⁸ Articles R. 1221-3 à R. 1221-13.

¹⁹ Article L. 1221-13 du code du travail.

²⁰ Article L.1221-14.

²¹ Article L. 3243-2 du code du travail.

²² Article L. 8221-5.

²³ Article L. 8231-1.

Cette incrimination peut être retenue même si, par ailleurs, la prestation d'une entreprise à une autre est effective au plan technique et ne peut dès lors être assimilée à un prêt illicite de main d'œuvre.

Ce qui caractérise, en effet, la dimension lucrative dans le cas du marchandage, c'est le fait, pour l'entreprise bénéficiaire, de supporter pour les salariés mis à sa disposition des charges sociales et des rémunérations inférieures à celles qu'elle devrait supporter si ces salariés étaient ses propres employés.

3.1.3. Le prêt illicite de main d'œuvre

Toute opération, à but lucratif, ayant pour objet exclusif le prêt de main d'œuvre peut être qualifiée de prêt illicite de main d'œuvre.

Plusieurs éléments de fait sont retenus par la jurisprudence comme preuves du caractère «*exclusif*» de la mise à disposition de salariés par une entreprise à une autre:

L'absence de fourniture de prestations techniques et de savoir-faire spécifiques par l'entreprise prestataire à l'entreprise utilisatrice, éléments qui auraient pu attester de l'existence d'un contrat commercial licite;

Le transfert de fait du lien de subordination juridique (et donc de l'autorité disciplinaire) existant dans le cadre des contrats de travail entre un employeur et ses salariés, du chef de l'entreprise prestataire à celui de l'entreprise utilisatrice. Ce transfert d'autorité se vérifie souvent par l'absence d'autonomie des salariés «*prêtés*» dans l'organisation de leur travail, et dans leur dépendance effective vis à vis du management de l'entreprise «*cliente*»;

L'établissement du coût de la prestation essentiellement sur la base du coût de la main d'œuvre mise à disposition.²⁴

3.1.4. L'emploi d'étranger sans titre de travail

Cette infraction est constituée par l'emploi d'un salarié étranger dans deux situations distinctes:

- L'emploi d'un salarié étranger ne possédant pas l'autorisation administrative d'exercer une activité salariée en France;
- L'emploi d'un salarié étranger possédant une autorisation d'exercice d'une activité salariée en France, mais non valable pour la zone géographique du territoire ou la catégorie professionnelle dans lesquelles l'intéressé est effectivement employé²⁵.

3.1.5. Cumuls irréguliers d'emplois

Dans ce champ, ce qui est particulièrement visé, c'est le dépassement, dans le cadre d'un cumul d'emplois salariés (en soi non illégal sous certaines conditions) de la durée maximale du travail autorisée par la loi.²⁶

²⁴ Article L. 8241-1.

²⁵ Article L. 8252-1.

3.1.6. Fraude ou fausse déclaration en matière de revenus de remplacement ou d'aides à l'emploi

Sous cette incrimination, sont visées diverses fraudes ou tentatives de fraude en vue de faire obtenir différentes allocations d'aide à l'emploi ou compensatrices de la perte partielle ou totale d'emploi.

Ces aides, attribuées dans le cadre des dispositifs de la politique de l'emploi, sont listées dans la cinquième partie du code du travail; il s'agit principalement:

- De l'aide à la formation et à l'adaptation professionnelle des salariés confrontés aux évolutions technologiques ou de l'emploi dans leur entreprise attribuées aux entreprises concernées dans le cadre de conventions de branches professionnelles ou d'accords entre les partenaires sociaux pouvant être conclus aux niveaux national, régional ou local²⁷;
- Des aides aux travailleurs privés d'emploi, prévues dans le cadre des accords de l'assurance- chômage ou du système national de solidarité²⁸.

3.2. Exclusions et dérogations

Il existe un certain nombre de dérogations et de situations exclues au regard du champ d'application des textes d'incriminations de travail illégal:

- Les travaux d'urgence dont l'exécution immédiate est nécessaire pour prévenir les accidents imminents ou organiser les mesures de sauvetage;
- La mise à disposition ou le recours à but lucratif de salariés ne sont pas en infraction à la loi lorsqu'ils s'effectuent dans le cadre d'activités, d'emplois ou d'entreprises réglementés tels que le travail temporaire, l'emploi à temps partagé de salariés entre plusieurs entreprises, le portage salarial, les agences de mannequins²⁹;
- Plusieurs travaux de type particulier: travaux d'ordre scientifique, littéraire, artistique, d'intérêt général, d'enseignement, d'éducation de bienfaisance;
- Des travaux pour son propre compte, ou à titre gratuit et bénévole;
- Des petits travaux ménagers effectués chez des particuliers, pour leurs besoins personnels.

²⁶ Article L. 8261-1.

²⁷ Article L.5124-1.

²⁸ Articles L. 5425-3 et L. 5429-1.

²⁹ Article L. 8241-10.

3.3. Les faux statuts et les abus de statuts

3.3.1. Le «faux» travail indépendant

Le cadre du travail indépendant a été défini par des dispositions légales ayant pour objectif de simplifier la création d'entreprise et d'impulser l'initiative économique.³⁰

On peut distinguer les situations d'activité qui relèvent, pour une personne donnée, d'un réel travail indépendant, de celles qui peuvent être assimilées à l'exercice d'un «faux» travail indépendant:

L'article L. 8221-7 du code du travail dispose:

«Est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre.»

L'existence d'un contrat de travail, contredisant la prétendue indépendance du travailleur, peut toutefois être établie lorsque celui-ci est dans un lien de subordination effective permanente à l'égard de son donneur d'ordre³¹.

Au-delà de l'indépendance formelle, juridique et/ou commerciale, du prestataire, il importe que les services de contrôle vérifient l'existence, ou non, d'une subordination réelle dans l'organisation, l'exécution, le contrôle du travail, mais aussi que ledit prestataire dispose de son propre matériel et outillage.

Ces situations de faux travail indépendant sont fréquentes dans les activités de second oeuvre du bâtiment, mais se diffusent dans d'autres secteurs d'activité, comme la grande distribution par exemple.

3.3.2. La «fausse» sous-traitance

Les conditions régulières de la sous-traitance sont définies par *la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975* modifiée.³²

Les agents de contrôle peuvent relever, par procès-verbal, le non-respect par l'entrepreneur principal de ses obligations d'information du maître de l'ouvrage du recours à un ou des sous- traitants aux fins d'accord et d'agrément par celui-ci³³.

La peine encourue est fixée à une amende de 7500 €.

³⁰ Loi n° 2003 -721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique et dans la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Articles L. 8221- 6 et L. 8221- 6-1.

³¹ Article L. 8221-6 (II).

³² Article 1: «...la sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous- traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître d'ouvrage». Article 3: «L'entrepreneur qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la conclusion et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous-traitant et agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître de l'ouvrage; l'entrepreneur principal est tenu de communiquer le ou les contrats de sous-traitance au maître de l'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande....».

³³ Article L.8271-1-1 du code du travail.

Cette possibilité récente de verbalisation permet, notamment sur les chantiers du bâtiment, de distinguer plus directement les entreprises dont l'intervention est régulière, connue et validée par toutes les parties prenantes de celles dans l'intervention non «agrée» formellement par le maître de l'ouvrage mérite une attention particulière.

3.3.3. Les «faux» stagiaires

L'accueil de jeunes étudiants ou en formation professionnelle dans le cadre de stages de découverte, d'application ou de fin d'études, s'est développé depuis plusieurs années dans de nombreuses entreprises de toutes tailles et appartenant à différents secteurs de l'économie, industries, commerces, assurances, bureaux d'études etc.

Cette pratique, qui n'est pas en soi illégale, (elle est même prévue et précisément définie dans le cadre de la formation professionnelle en alternance), fait l'objet, fréquemment, de détournement et d'abus divers: stages renouvelés et durables, sans objectifs pédagogiques, servant de substitut, non rémunéré ou bien sous rémunéré et non déclaré, à la période d'essai avant embauche, privant, dans ce dernier cas, les stagiaires de leurs droits de salariés.

3.3.4. Les risques d'abus du statut d'auto-entrepreneur

La loi n° 2008 -776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a instauré un statut d'auto-entrepreneur afin de favoriser la création d'entreprise et d'en faciliter les démarches administratives.

Ce statut est ouvert à plusieurs catégories de personnes, dans la mesure où il est cumulable avec une activité salariée, ou une pension de retraite et même avec le statut de fonctionnaire.

Il donne droit à des avantages en termes de fiscalité des entreprises et de cotisations sociales.

L'activité de l'auto-entrepreneur, pour bénéficier de ce statut fiscal dérogatoire, ne peut dépasser un plafond de chiffre d'affaires annuel d'un montant de 81 500 € pour les activités de vente de marchandises et de 32 600 € pour les activités de prestations de service.

Ce régime déclaratif est susceptible de donner lieu à certains abus: par exemple la non déclaration de la totalité du chiffre d'affaires réalisé (travaux en partie non facturés au client avec l'accord de celui-ci), le développement de la «fausse» sous-traitance ou de la sous-traitance en cascade, la concurrence déloyale à l'encontre des entreprises artisanales.

3.4. Cas particuliers

3.4.1. Le travail à domicile

Les conditions de recours au travail à domicile sont traitées aux articles L. 7412- 1 et suivants du code du travail.

L'inspection du travail a une compétence de principe de contrôle du travail à domicile, cependant l'accès de l'agent au domicile du travailleur n'est possible qu'avec l'accord de celui-ci. Dans ces conditions, les moyens d'action de l'inspection du travail restent limités et les investigations sur la nature et le chiffrage des quantités de travail réalisées, pour la détermination des rémunérations forfaitaires, ne peuvent se faire que dans

l'entreprise donneuse d'ordre et à partir des documents que celle-ci établit, bulletin ou carnet qu'elle doit conserver pendant cinq ans et présenter à toute demande de l'inspecteur du travail.

3.4.2. Les travaux réalisés dans des locaux habités

L'inspection du travail a, ici aussi, une compétence de principe pour contrôler les travaux réalisés par des entreprises (bâtiment notamment) dans des locaux d'habitation; l'entrée de l'agent de contrôle dans de tels locaux est subordonnée à l'accord de leurs occupants, propriétaires ou locataires.

Toutefois, en cas de délit flagrant, l'intervention d'agents de police judiciaire, dans le cadre d'une enquête de flagrance, sur commission du procureur de la République est possible.

3.4.3. Le travail domestique

L'emploi de domestiques est soumis aux déclarations sociales obligatoires comme pour tous les autres salariés.

L'inspection du travail n'a pas de compétence de contrôle en ce domaine.

De la même manière qu'en matière de travaux réalisés dans des locaux habités, l'intervention de la police judiciaire dans les domiciles où sont employés des domestiques est possible dans le cadre d'une enquête de flagrance sur commission du procureur de la République.

Une jurisprudence judiciaire importante se développe autour d'affaires de dépendance et de situations que l'on peut qualifier d'esclavage «moderne», auxquelles sont soumises des personnes employées en tant que domestiques.

4. Les sanctions pénales du travail illégal

Les auteurs d'infractions de travail illégal peuvent faire l'objet de trois catégories de sanctions applicables cumulativement sous certaines conditions:

- Des sanctions pénales prononcées par un tribunal correctionnel;
- Des sanctions administratives décidées par des autorités publiques (administrations de l'Etat ou collectivités territoriales);
- Des redressements de cotisations sociales engagés par les services de contrôle des organismes de sécurité sociale.

4.1. Les sanctions pénales et les responsabilités

Les textes de sanctions pénales figurant dans le code du travail en matière de travail illégal, sont des applications particulières des dispositions générales du code pénal.

La responsabilité des personnes physiques

Dans le domaine du travail illégal, les personnes physiques auxquelles l'infraction peut être imputée sont principalement:

-
- L'auteur de l'infraction: il s'agit dans la plupart des cas du chef d'entreprise, de l'artisan ou de l'employeur des salariés concernés par l'infraction;
 - Le donneur d'ordre de travaux;
 - Le maître de l'ouvrage sur lequel sont réalisés les travaux en cause;
 - Le client, qui avait connaissance que les travaux réalisés pour son compte l'étaient en infraction aux interdictions de travail illégal;
 - Les salariés, employés en situation d'infraction, dans certains cas comme par exemple la complicité ou l'acquiescement en cas de fraude aux revenus de remplacement ou effectuant, en connaissance de cause, des travaux interdits dans le cadre d'un cumul d'emplois irrégulier.

La responsabilité des personnes morales

Comme le rappelle une instruction de la DGT³⁴ l'attribution de la qualité d'employeur ne soulève pas de difficulté particulière lorsque l'infraction est commise au sein du entreprise individuelle, cela devient plus difficile lorsque l'entreprise est dotée de la personnalité morale.

Dans ce cas la personne morale, représentée par son dirigeant de droit, gérant de société à responsabilité limitée (Sarl), président de conseil d'administration d'une société anonyme, président d'association, peut également être poursuivie quand l'infraction a été commise pour le compte de la structure dont il est le représentant mandataire.

4.1.1. Les peines correctionnelles

A l'encontre des personnes physiques

Les peines d'emprisonnement, s'échelonnent de 1 an à 10 ans maximum et les peines d'amende de 4000 € à 100 000 €, selon les infractions. (voir le tableau détaillé en fin de Partie I).

Si l'auteur de l'infraction est de nationalité étrangère, il peut subir une interdiction du territoire français pendant une durée de cinq ans, conformément aux articles 131-30 et 131-31 du code pénal.

Il est à noter que l'infraction de fraude ou fausse déclaration, prévue aux articles L.5124-1 L.5135-1 et L. 5429-1 du code du travail, peut donner lieu à la constitution du délit d'escroquerie.³⁵

A l'encontre des personnes morales

En cas d'infractions de travail dissimulé, de marchandage de prêt illicite de main d'œuvre, le tribunal peut prononcer à l'encontre des personnes morales des peines d'amende, dont le montant maximum peut être porté au quintuple de celui prévu à l'encontre des personnes physiques pour chacune des infractions considérées soit respectivement:

³⁴ Instruction DGT n°11 du 12 septembre 2012 sur les procès-verbaux de l'inspection du travail.

³⁵ Articles 313-1 et 313-3 du code pénal.

-
1. Travail dissimulé: 225 000 €; 375 000 €, si le salarié employé est mineur sous obligation scolaire;
 2. Marchandage 150 000 €;
 3. Prêt illicite de main d'œuvre: 150 000€;
 4. Emploi d'un étranger sans titre: 75 000 €.

La personne morale, condamnée pour participation à la commission de l'infraction d'emploi d'un travailleur étranger «*en bande organisée*», peut encourir aussi, à titre de peine complémentaire, la confiscation de tout ou partie de ses biens quelle qu'en soit la nature.

4.1.2. Tableau des peines contraventionnelles à l'encontre des personnes physiques

Les peines d'amende varient de 750 € à 1500 € selon les infractions (*voir tableau détaillé en fin de Partie 1*).

Des peines complémentaires peuvent également être prononcées: interdiction d'exercice d'activités professionnelles et sociales, interdiction de sous-traitance, exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus, confiscation des matériels et outillages professionnels ayant servi à la commission de l'infraction, affichage ou publication du jugement du tribunal.

4.2. Le principe de solidarité financière et les obligations des donneurs d'ordre et des maîtres d'ouvrage

Un principe de solidarité financière et plusieurs obligations de faire pèsent sur les donneurs d'ordre, les maîtres d'ouvrage et les entreprises cocontractantes vis à vis des auteurs des infractions de travail illégal avec lesquels ils entretenaient des liens de nature commerciale dans le cadre des situations d'activité ou d'emploi constitutives des dites infractions.

Cette responsabilité «élargie» vise à renforcer le caractère dissuasif de la législation et de la réglementation relatives au travail illégal en augmentant les risques financiers pour les bénéficiaires finaux, dans la chaîne des intérêts, des travaux ou prestations incriminés.

Ce dispositif est expressément prévu dans deux cas de figure, le travail dissimulé et le marchandage.

L'obligation de vigilance

Les donneurs d'ordre et les maîtres d'ouvrage qui, dans le cas d'un contrat commercial d'un montant minimum de 3 000 €, font réaliser par une entreprise, un travail, la fourniture d'une prestation de services ou un acte de commerce, doivent s'assurer, au moment de la conclusion du contrat et périodiquement jusqu'à la fin de son exécution, que celle-ci est en règle.

Le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage, selon les cas, doit vérifier que l'entreprise à laquelle il recourt:

S'acquitte de ses obligations d'immatriculation, soit au répertoire des métiers, soit au registre du commerce en fonction de son statut juridique;

A procédé aux déclarations obligatoires aux organismes de protection sociale et à l'administration fiscale³⁶.

La solidarité financière

Les donneurs d'ordre et les maîtres d'ouvrage sont tenus, solidairement avec leur prestataire qui a fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé, au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires, rémunérations, indemnités et charges dus par lui, à raison de l'emploi de salariés, ainsi que des pénalités et majorations dues par celui-ci au Trésor ou aux organismes de protection sociale et, le cas échéant, au remboursement des sommes correspondant au montant des aides publiques dont il a bénéficié³⁷.

Dans le cas de marchandage, le chef d'entreprise qui recourt aux services d'un entrepreneur non propriétaire d'un fonds de commerce ou artisanal qui recrute, lui-même, sa main d'œuvre, est tenu de veiller à l'application aux salariés de cet entrepreneur des dispositions protectrices de la maternité, des droits à congés et repos, des règles relatives à la durée du travail et à la santé et à la sécurité au travail.

En cas de défaillance de l'entreprise prestataire, l'entreprise cliente est substituée à celle-ci pour le paiement des salaires et des cotisations sociales obligatoires³⁸.

5. Les sanctions administratives du travail illégal

Depuis plusieurs années, un dispositif de sanctions administratives s'est progressivement mis en place dans le domaine du travail illégal; son application reste, à ce jour, difficile.

Des modifications ont été apportées au dispositif par:

- La loi^o 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité³⁹;
- Le décret n^o 2011-1693 du 30 novembre 2011, relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal.⁴⁰
- La Circulaire interministérielle du 28 novembre 2012 relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal, précise les modalités d'application de ces sanctions.

³⁶ Article L. 8222-1 du code du travail.

³⁷ Article L. 8222-2.

³⁸ Article L.8232-1.

³⁹ Articles L. 8272-1 et suivants du code du travail.

⁴⁰ Articles R. 8252-1 et suivants du code du travail.

5.1. Le principe et les sanctions applicables

Le principe, selon lequel, l'autorité administrative a la possibilité de procéder à des sanctions administratives à l'encontre des employeurs faisant l'objet d'un procès-verbal pour travail illégal est posé par la loi.

Quatre mesures peuvent être prises par l'autorité administrative:

- Le refus d'octroyer certaines aides publiques sollicitées;
- La demande en remboursement d'aides publiques déjà attribuées;
- L'exclusion de contrats administratifs;
- La fermeture administrative d'établissement.

5.1.1. Le refus d'octroi ou la demande en remboursement d'aides publiques

L'autorité administrative peut refuser d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, certaines aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture, à la personne ayant fait l'objet de verbalisation ou exiger d'elle le remboursement de tout ou partie des mêmes aides publiques, perçues au cours des douze derniers mois précédant l'établissement du procès-verbal⁴¹.

Les aides visées sont celles versées par l'Etat et relatives, au contrat d'apprentissage au contrat unique d'insertion, au contrat de professionnalisation, à la prime à la création d'emploi dans les départements d'outre-mer et à Saint Pierre et Miquelon, les aides de soutien au développement économique attribuées par les collectivités territoriales et les aides apportées par l'Etat ou les collectivités territoriales au soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant et enregistré.

5.1.2. L'exclusion des contrats administratifs

Les employeurs faisant l'objet d'un procès-verbal peuvent se voir interdire de soumissionner à des marchés de travaux, de livraison de fourniture et de prestations de service ouverts pour leur propre compte par des administrations et des établissements publics.

5.1.3. La fermeture d'établissement

Dans le même cas de figure que ci-dessus, l'autorité administrative, en l'occurrence le préfet, peut décider d'imposer la fermeture de l'établissement dans lequel l'infraction a été commise⁴².

⁴¹ Article L. 8272-1.

⁴² Article L. 8272- 2. «Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'un procès-verbal relevant d'une infraction prévue aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1, eu égard à la répétition et à la gravité des faits constatés et à la proportion des salariés concernés, ordonner par décision motivée la fermeture de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction, à titre provisoire et pour une durée ne pouvant excéder trois mois».

La mesure de fermeture provisoire peut s'accompagner de la saisie, à titre conservatoire, du matériel professionnel des contrevenants; elle est levée de plein droit en cas de classement sans suite de l'affaire, d'ordonnance de non-lieu et de relaxe.

La décision de fermeture provisoire de l'établissement par l'autorité administrative n'entraîne ni rupture, ni suspension du contrat de travail, ni aucun préjudice pécuniaire pour les salariés de l'établissement⁴³.

5.2. L'autorité administrative est «plurielle»

Compte tenu de la pluralité des aides publiques (aides directes, subventions, primes, exonérations de charges sociales), l'autorité administrative est plurielle: il peut s'agir, selon les cas, du préfet de département, de certaines directions régionales des services de l'Etat, de Pôle Emploi, du Centre national du cinéma (CNC), du Conseil régional, du Conseil général, des Caisses de sécurité sociale.

5.3. Le principe de proportionnalité des peines

Au plan légal, rien n'interdit que plusieurs sanctions administratives soient prises par une, ou plusieurs autorités administratives ou organismes publics gestionnaires d'aides, à l'encontre d'un même employeur; la circulaire interministérielle, citée plus haut, précise cependant que les différentes autorités doivent s'assurer entre elles que le cumul des sanctions envisagées pour une même situation soit «*proportionné*» aux faits constatés.

La ou les autorités administratives doivent veiller à bien apprécier la «*gravité des faits constatés*» avant de prendre leur décision.

La circulaire interministérielle précitée indique les critères à retenir dans cette appréciation de la proportionnalité des peines, à savoir:

- La gravité des faits;
- La répétition des infractions constatées [ce qui suppose que les services effectuent au moins deux ou trois contrôles du même contrevenant];
- Le nombre de salariés concernés;
- Le montant des cotisations sociales et des contributions fiscales non acquittées par l'employeur;
- Les préjudices subis par les salariés;
- La situation de l'entreprise.

Ce texte insiste aussi sur *l'obligation de motivation* de la décision administrative, conformément à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La force probante des éléments de constats, d'audition et les autres informations établis par le procès-verbal et/ou recueillis, de manière complémentaire, par les services de contrôle est ici déterminante.

⁴³ Article L. 8272-3.

L'autorité administrative doit engager une *procédure contradictoire*, c'est-à-dire informer l'employeur verbalisé, par lettre recommandée avec avis de réception, de son intention de prendre à son encontre une sanction administrative, en lui demandant de faire valoir ses éventuelles observations, sous délai de quinze jours. Au terme de ce délai, et au vu des éventuelles observations de l'employeur, la décision pourra lui être notifiée.

La mise en œuvre des sanctions administratives nécessite un système de coopération et d'échanges d'information efficace entre les différents acteurs impliqués pour limiter les risques d'annulation de leurs décisions, par les juridictions administratives saisies, dans un cadre contentieux pour le non-respect de formalités substantielles.

5.4. L'articulation des sanctions administratives et des suites judiciaires

L'articulation entre les deux «registres» de sanctions, pénal et administratif, est une problématique encore relativement nouvelle; il convient d'insister sur quelques points:

1. Le fait déclencheur de la décision de l'autorité administrative d'engager une ou l'autre des sanctions prévues c'est l'existence d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal;
2. La sanction administrative est dans le principe «*indépendante*» de la décision judiciaire dans la mesure où elle peut intervenir avant même qu'il y ait engagement de poursuites pénales et a fortiori de condamnation pénale à l'encontre de l'auteur de l'infraction; mais c'est une indépendance «*relative*» eu égard aux effets des décisions judiciaires sur l'application effective des sanctions administratives, comme on l'a vu ci-dessus;
3. La circulaire, précitée, précise également que si les sanctions administratives peuvent se cumuler avec les sanctions pénales, il convient néanmoins, ici aussi, de respecter «*le principe de proportionnalité des peines*»;
4. En cas de classement sans suite par le parquet du procès-verbal à l'origine de la sanction administrative, ou de relaxe de la personne poursuivie par le tribunal correctionnel, le risque que celle-ci engage une procédure contentieuse devant le tribunal administratif compétent, pour préjudice subi du fait de la décision administrative, comme la perte d'exploitation en cas de fermeture d'établissement par exemple, ou l'atteinte à sa notoriété commerciale, ne peut être totalement écarté.
5. Dans les faits, l'autorité administrative est confrontée à une question difficile: est-il opportun, de la part de décideurs publics, dans une période de difficultés économiques majeures et d'accroissement fort et continu du chômage, d'imposer à des entreprises, même lorsqu'elles sont en situation d'infraction grave au droit du travail ou de la sécurité sociale, des mesures coercitives à caractère économique et financier, qui pourraient avoir des répercussions négatives sur l'emploi?

5.5. Les redressements de cotisations sociales

La mise en recouvrement de cotisations non payées, pour cause de travail dissimulé, est un des objectifs de la mission de contrôle des inspecteurs des services de l'URSSAF dans les départements. Ces services ont aussi en charge les contrôles comptables d'assiette de cotisations dans les entreprises.

Les services de l'URSSAF opèrent selon différents modes d'intervention:

-
- Des actions d'information à caractère préventif auprès des entreprises;
 - Des contrôles propres, diligentés à partir de dénonciations ou de plaintes, de requêtes sur les fichiers d'entreprises, par croisement d'indications relatives à la masse salariale déclarée par une entreprise sur un an, comparées avec le nombre de DPAE auxquelles a procédé cette entreprise sur la même période ou de constat du fait qu'après l'envoi de DPAE une entreprise n'a pas établi et adressé les bordereaux de cotisation pour les salariés dont l'embauche avait pourtant été déclarée;
 - Des contrôles inter-services, menés notamment avec les agents de l'inspection du travail et les Gendarmes;
 - Des contrôles à partir de l'*exploitation* des procès-verbaux des services «partenaires» qui sont transmis par le Comité départemental anti-fraude (CODAF) (*cf. infra*) si les enjeux financiers potentiels semblent conséquents. Cette utilisation des procédures de contrôle et de verbalisation mises en œuvre par d'autres services est, par sa réciprocité, une des dimensions très efficaces de l'action inter-administrative. (*cf. infra*).

Au terme de ces interventions, les services de l'URSSAF procèdent à différentes mesures de redressement financier à l'encontre des entreprises et des employeurs en infraction:

- Le redressement au réel, s'il existe suffisamment d'éléments probants permettant de reconstituer les masses salariales effectives pour lesquelles les cotisations sociales n'ont pas été versées;
- Le redressement forfaitaire équivalent à six fois le *SMIC* mensuel;
- La taxation forfaitaire, à partir de la déclaration unique d'embauche (DUE), depuis la date d'embauche jusqu'au jour des constats, en application de l'article R. 242-5 du code de la sécurité sociale.

5.6. La protection des droits des salariés

Les salariés, concernés par des situations de travail illégal, disposent d'un certain nombre de recours leur permettant de faire valoir leurs droits et d'obtenir réparation pour les dommages qu'ils ont pu subir en matière de rémunérations et de garanties sociales.

Le titre 3 du livre II de la huitième partie du code du travail, consacré au travail dissimulé, contient des dispositions intitulées «Droits des Salariés» qui s'ajoutent aux garanties de rémunérations et de cotisations sociales découlant du principe de solidarité financière imposé aux donneurs d'ordre et aux maîtres d'ouvrage avec les employeurs poursuivis pour travail dissimulé comme on l'a vu ci-dessus.

Le droit à indemnisation forfaitaire: Le salarié d'un employeur, poursuivi pour travail dissimulé, a droit à une indemnisation forfaitaire.⁴⁴

⁴⁴ L. 8223-1 du code du travail: «En cas de rupture de la relation de travail, le salarié auquel un employeur a eu recours dans les conditions de l'article L. 8221-3 ou en commettant les faits prévus à l'article L.8221-5 [travail dissimulé] a droit à une indemnité forfaitaire égale à six mois de salaire».

Le droit à l'information sur sa situation: Le salarié obtient de l'agent de contrôle, auteur de la verbalisation de son employeur, les informations nécessaires sur sa situation et ses droits.

L'action en justice: Les organisations syndicales de salariés représentatives peuvent exercer en justice toutes actions en faveur d'un salarié concerné par une infraction de marchandage ou de prêt illicite de main d'œuvre sans avoir à justifier d'un mandat de celui-ci, mais après l'en avoir averti. Le salarié peut intervenir dans le cadre de cette action ou y mettre un terme à tout moment⁴⁵.

5.7. Les droits des travailleurs étrangers

Les droits des salariés étrangers ont été réformés par la *loi n° 2011- 672 du 16 juin 2011* relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et par le *décret n° 2011-1693 du 30 novembre 2011* relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal.⁴⁶

Ces droits sont:

- Le droit à l'information du salarié sans titre sur ses droits acquis⁴⁷;
- Le paiement des salaires et accessoires, prévus par la réglementation ou la convention collective applicable, pour la période de travail illicite et au minimum couvrant une période de trois mois ses créances salariales et indemnitaires;
- L'obtention des bulletins de paie, du certificat de travail et du document de solde de tout compte;
- Le versement d'une indemnité forfaitaire, égale à trois mois de salaire, en cas de rupture de la relation de travail, qu'elle intervienne par licenciement ou démission; le montant de l'indemnité pouvant être porté à six mois de salaire si la dissimulation de l'emploi par l'employeur était intentionnelle;
- La possibilité de saisine du *Conseil de Prud'hommes*, avec le soutien, le cas échéant, d'une organisation syndicale, afin d'obtenir le paiement des sommes qui lui sont dues et le versement de dommages et intérêts pour des préjudices subis plus importants;
- La possibilité de porter plainte contre l'employeur, ou toute autre personne, qui a commis à son encontre des infractions pénales et, par ce moyen, d'obtenir une carte de séjour temporaire couvrant la période de la procédure.

L'*Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)*, est chargé d'une mission générale de service public d'accueil des étrangers⁴⁸ ; il intervient en soutien aux démarches du travailleur étranger pour récupérer ses créances salariales.

⁴⁵ Articles L.8233-1 et L.8242-1 du code du travail.

⁴⁶ Articles L. 8252- 1 et suivants D. 8272-3 à D. 8272- 6 du code du travail.

⁴⁷ Article R. 8252-1 du code du travail. «*Lorsque l'un des agents mentionnés à l'article L. 8271-7 constate qu'un travailleur étranger est occupé sans être en possession d'un titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France, il lui remet un document l'informant de ses droits dont le contenu est défini à l'article R.8252- 2*».

C'est également l'OFII qui perçoit la contribution spéciale due par les employeurs de travailleurs étrangers sans titre dont le montant est égal à 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti (3,49 € au 1er janvier 2013) soit 17 450 €, ainsi que la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays.

Les interventions de l'OFII s'appuient sur les informations qu'il reçoit de la part des agents de contrôle auteurs des procès-verbaux concernant le salarié et son employeur (*cf. fiche d'information en annexe*).

L'OFII publie une notice d'information à l'attention des travailleurs étrangers traduite en cinq langues: anglais, arabe, chinois, espagnol et russe (*cf. notices en annexe*).

6. Les agents compétents pour le contrôle du travail illégal

L'article L. 8271-1-2 du code du travail fixe la liste des agents de contrôle compétents pour rechercher et constater les infractions de travail illégal définies à l'article L. 8211-1-1; il s'agit des:

- inspecteurs et contrôleurs du travail;
- officiers et agents de police judiciaire;
- agents des impôts et des douanes;
- agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole agréés à cet effet et assermentés;
- officiers et les agents assermentés des affaires maritimes;
- fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet;
- fonctionnaires ou agents de l'Etat chargés du contrôle des transports terrestres;
- agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, chargés de la prévention des fraudes, agréés et assermentés à cet effet (il s'agit des agents de *Pôle Emploi* chargés de la prévention des fraudes à l'assurance chômage).

Ces agents interviennent «*dans la limite de leurs compétences respectives*», c'est-à-dire dans le cadre des missions et attributions des administrations ou organismes auxquels ils appartiennent et des règles encadrant leur intervention (*cf. supra la mission des services de l'URSSAF*).

L'intervention d'agents de plusieurs services de l'Etat, de certains de ses opérateurs publics et des services de la sécurité sociale, dans la lutte contre le travail illégal constitue une réelle richesse de compétences, de savoir-faire et d'expériences professionnels.

Cela suppose, en revanche, des efforts importants de chacun des services mais aussi des agents, à titre personnel, pour assurer la coordination de leurs interventions et contribuer à la cohérence générale de l'action publique à laquelle ils participent dans le cadre de l'organisation institutionnelle existante.

⁴⁸ Article L. 5223-1 du code du travail.

(Renvoi du point 4.111)

Tableau 1 - Peines correctionnelles à l'encontre des personnes physiques		
Infraction	Emprisonnement maximum	Amende maximum
Travail dissimulé	3 ans	45 000 €
Travail dissimulé Emploi mineur «scolaire»	5 ans	75 000 €
Marchandage	2 ans	30 000 €
Prêt illicite Main d'œuvre	2 ans	30 000 €
Fraude Fausse déclaration /Titre étranger	1 an	30 000 €
Embauche emploi d'étranger sans titre	5 ans	15 000 €
----- En bande organisée	10 ans	100 000 €
Fraude ou fausse déclaration		4 000 €

(Renvoi du point 4.1 2)

Tableau 2 peines contraventionnelles à l'encontre des personnes physiques		
Infraction	Peines	Texte pénalité
Travail dissimulé	Amende	
----- Défaut Affichage Raison sociale sur chantier	5 ^{ème} classe 1 500€	R. 8222
----- Absence de DPAE	Idem	R. 1127
MARCHANDAGE Non affichage raison sociale du donneur d'ordre	4 ^{ème} classe 750€	R. 8256
Emploi d'étrangers sans titre de travail	5 ^{ème} classe 1 500€	R. 8256
Cumul irrégulier d'emplois	5 ^{ème} classe 1 500€	R. 8262

PARTIE 2 - LA POLITIQUE ET L'ACTION PUBLIQUES CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Remarques préliminaires

Le système national d'action contre le travail illégal repose sur trois piliers.

La lutte contre le travail illégal est intégrée à la politique publique contre la fraude fiscale et sociale.

La Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) (cf. infra) a établi une typologie de dix catégories de fraudes économiques fiscales et sociales dont plusieurs sont commises dans les situations de travail illégal, telles que les fraudes:

- A l'Etat Civil ;
- A la résidence et au logement;
- De falsification de justificatifs de droits (présentation d'attestations falsifiées, prêtées ou volées);
- A l'activité économique, par sous- estimation et non-respect des déclarations obligatoires ;
- Aux ressources, par surévaluation pour augmenter des droits afférents, ou par sous-évaluation pour augmenter des allocations ou diminuer des impôts: impôts directs locaux, impôt sur les sociétés, taxe à la valeur ajoutée, cotisations sociales.

Ces fraudes, intrinsèques ou «*périphériques*» à une infraction de travail illégal, ont justifié, de l'avis des pouvoirs publics, à partir de 2008, l'inclusion de la lutte contre le travail illégal dans la politique nationale de lutte contre la fraude.

L'action publique, dans un périmètre *interinstitutionnel*, mobilise plusieurs ministères et leurs administrations de contrôle ainsi que les organismes gestionnaires de la sécurité sociale sous l'autorité du Premier ministre.

Les acteurs économiques et sociaux sont *associés* à la lutte contre le travail illégal, dans sa dimension préventive.

1. L'organisation institutionnelle

Le travail illégal porte atteinte aux objectifs et aux fondements de plusieurs politiques publiques, économiques, fiscales et sociales.

Les pouvoirs publics, considérant que les infractions constitutives du travail illégal participaient directement à la fraude aux finances et aux comptes publics, ont progressivement mis en place une démarche de *coordination de l'action administrative et judiciaire* en vue d'améliorer la prévention et la répression des différentes catégories de fraudes, qui soit opératoire et efficiente aux plans national et local.

A partir de 1997, se sont développés une *approche interministérielle* et un *partenariat institutionnel* de la lutte contre le travail illégal.

En 2008, ces dispositifs ont connu une nouvelle et importante évolution: la lutte contre le travail illégal a été intégrée à l'action publique de lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Les instances en place ont été maintenues, mais adaptées dans le sens du renforcement de la coopération entre les services qui les composent, d'approfondissement et de croisement des recherches d'informations et de preuves par des contrôles coordonnés et étendus à des situations et phénomènes économiques et sociaux de plus en plus complexes.

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal et le Comité national de lutte contre la fraude

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) a été instituée en application de la *loi n° 97- 210 du 11 mars 1997* relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal et du *décret n° 97-213 du 11 mars 1997* pris pour son application.

La composition de la Commission est la suivante:

- Les directeurs des administrations centrales de l'Etat concernées par la lutte contre le travail illégal (justice, économie et finances, sécurité intérieure, travail ...);
- Les représentants nationaux des organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales;
- Les représentants des associations nationales d'élus territoriaux (maires, présidents de région et de département);
- Les représentants nationaux des chambres consulaires (chambres de commerce, de métiers, d'agriculture);
- Les représentants nationaux des organisations professionnelles patronales et des organisations syndicales représentatives des salariés.

La CNLTI a trois missions:

- Déterminer les orientations de contrôle et de prévention relatives à la lutte contre le travail et s'assurer de leur mise en œuvre coordonnée;
- Définir les actions prioritaires des CODAF (*cf. infra*);
- Veiller à la mobilisation et à la coordination des administrations et organismes chargés de la lutte contre le travail illégal.

Elle se réunit une fois par an, sous la présidence du Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, du ministre chargé du travail.

La CNLTI est la dénomination que prend le Comité national de lutte contre la fraude, quand celui-ci se réunit pour examiner les questions relatives au seul travail illégal.

Le Comité national de lutte contre la fraude est présidé par le Premier ministre ou par le ministre chargé du budget; il a pour mission d'orienter la politique du gouvernement dans ce domaine.

1.2. La Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude

La Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude (DNLF) a été instituée par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes.

Elle est placée, par délégation du Premier ministre auprès du ministre chargé du Budget.

La DNLF a pour principales missions de:

- Coordonner les actions menées contre la fraude entre les services de l'Etat concernés et entre ces services et les organismes de sécurité sociale, les organismes de gestion de l'assurance chômage, les associations gestionnaires des institutions de retraite des salariés;
- Améliorer la connaissance des fraudes et leur évaluation;
- Contribuer à garantir le recouvrement des recettes publiques et le versement des prestations sociales par la facilitation des échanges d'informations entre les services et organismes, voire par l'interconnexion de leurs fichiers dans le respect de la loi «informatique et libertés» du 6 janvier 1978;
- Promouvoir une politique nationale de prévention et de communication en direction de différents publics (grand public, organisations professionnelles diverses);
- Coordonner les comités départementaux anti-fraude (*cf. Infra*);
- Développer la coopération avec les services et organismes «homologues» étrangers;
- Proposer toute réforme visant à améliorer la lutte contre la fraude notamment en renforçant les prérogatives des agents de contrôle, leurs méthodes et outils de contrôle et d'investigation et au final l'effectivité des sanctions.

Le Directeur général du travail apporte son concours au délégué national pour toutes les questions relatives à la lutte contre le travail illégal.

La Circulaire interministérielle du 11 février 2013 relative à la mise en œuvre du plan national contre le travail illégal 2013-2015, indique que la DGT est en charge de l'animation et du suivi de la réalisation du plan national et de l'appui juridique et méthodologique aux services de contrôle en lien avec les administrations, la DNLF et les organismes partenaires.

1.3. Autres services intervenants

Des organismes nationaux et régionaux spécialisés interviennent dans le domaine de la lutte contre le travail illégal, de leur propre initiative ou en appui aux services de contrôle relevant des différents départements ministériels:

- L'*OCRIEST*: l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, est un organisme de la police nationale créé par le décret n° 96-691 du 6 août 1996.

Cet office a pour mission d'animer et de coordonner, au niveau national et sur le plan opérationnel, la lutte contre les auteurs et complices (réseaux et filières) des

infractions relatives à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers en France, à l'emploi des étrangers dépourvus d'autorisation de travail.

L'inspection du travail, comme les autres services de contrôle, peut demander le concours et l'assistance de l'OCRIEST, notamment pour le recueil d'informations et d'expertises techniques dans son action contre le travail illégal;

- L'*OCLTI*: l'Office central de lutte contre le travail illégal est un service de la gendarmerie nationale créé par le *décret n° 2005-455 du 12 mai 2005* qui a une compétence générale de lutte contre les infractions relatives au travail illégal «*sous toutes ses formes*».

L'office anime et coordonne au niveau national, les investigations de police judiciaire, et apporte son assistance technique aux services de contrôle à la demande des autorités judiciaires;

- Les *GIR*: dans chaque région française, a été mis en place en 2002, en application de la *Circulaire interministérielle du 22 mai 2002*, un Groupe d'Intervention Régional (GIR) compétent pour intervenir à la demande conjointe du préfet de département et du procureur de la République contre toutes les formes de criminalité organisée y compris dans des opérations de lutte contre l'économie souterraine.

1.4. Des coopérations administratives ponctuelles

Dans certaines circonstances, les services de contrôle peuvent faire appel à l'expertise ou aux informations détenues par des services techniques administratifs ou établissements de l'Etat: on citera, à titre d'exemples, le recours aux *Services vétérinaires*, dans le cadre du contrôle des centres équestres, ou à l'*Office National des Forêts* (ONF) pour obtenir des informations sur la localisation et les conditions d'exploitation des chantiers forestiers.

2. La coordination opérationnelle au plan local

Comme on l'a vu plus haut, c'est le *décret n° 97-213 du 11 mars 1997* qui a institué, entre autres dispositions, des instances départementales de coordination placées sous la responsabilité partagée du préfet représentant de l'exécutif et des administrations de l'Etat et du procureur de la République, notamment le Comité de lutte contre le travail illégal (COLTI).

Suite à la création de la DNLF, le COLTI a été transformé par le *décret n° 2010-333 du 25 mars 2010*, en *Comité opérationnel départemental anti-fraude* (CODAF)

Il existe un CODAF dans chaque département français.

Ce Comité est placé sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département.

La composition du CODAF

Elle est fixée par un *arrêté interministériel* du 25 mars 2010.

Le nombre de membres et des personnes pouvant être invitées aux réunions plénières du CODAF est longue; on retiendra principalement que sont membres du Comité, des magistrats, des agents représentant les services de l'Etat et les organismes de sécurité sociale chargés du contrôle dans les différents domaines de fraudes fiscales et sociales.

Le Comité peut inviter à participer à ses réunions des personnalités et des représentants de services divers, de collectivités locales, d'associations agissant dans les domaines de ses compétences afin de «*les entendre et de recueillir tous avis utiles.*»

Un secrétariat permanent: Le Comité dispose d'un secrétariat permanent, souvent assuré par un agent des services de l'inspection du travail du département, désigné par ses deux présidents; lorsque ce dispositif a été mis en place, il s'agit de «*l'agent de contrôle spécialisé en travail illégal*» de l'Unité territoriale de la DIRECCTE du département (Contrôleur du travail dans la plupart des cas).

Le secrétariat permanent assure plusieurs fonctions:

- La préparation des réunions;
- Le concours à l'organisation des opérations de contrôle;
- La rédaction des comptes-rendus;
- Le suivi des échanges d'informations et des transmissions de procédures entre les services de contrôle;
- L'établissement des statistiques relatives aux procès-verbaux dressés en matière de travail illégal.

Dans certains départements, l'agent en charge du secrétariat assure aussi une fonction de veille juridique pour l'ensemble des services qui consiste à suivre l'actualité de la réglementation, de la jurisprudence, d'en faire des synthèses qui sont diffusées à tous les services de contrôle.

Les missions et le fonctionnement du CODAF

Les missions du CODAF sont les suivantes:

«...définir [...] les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal. En particulier le comité veille aux échanges d'informations entre organismes de protection sociale, d'une part, et entre ces organismes et les services de l'Etat concernés, d'autre part.»

Le CODAF se réunit:

- En *formation plénière*, deux fois par an (au moins), dont l'une est consacrée à la détermination des orientations de l'action et l'autre à la consolidation des bilans d'activités et à leur évaluation.

Dans cette formation, il est effectivement co-présidé par le procureur de la République et le Préfet de département.

Tous les services de contrôle participent à ces réunions plénières;

- En *formation restreinte*, sous la présidence du seul procureur de la République.

Dans cette formation, il tient plusieurs réunions par an en fonction du nombre et de la densité des affaires et dossiers (5 à 6 réunions).

Seuls participent à ces réunions restreintes, qui ont une vocation très opérationnelle, les services de contrôle directement concernés par les affaires et dossiers à l'ordre du jour.

Le Délégué national à la lutte contre la fraude, les agents de contrôle ou leurs chefs de service peuvent «saisir le comité de toute situation susceptible de justifier l'organisation d'une action coordonnée ou conjointe.»

Les CODAF rendent compte, régulièrement, de leur action à la DNLF.

PARTIE 3 - L'ACTION DE L'ADMINISTRATION ET DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

1. L'administration et la politique du travail (rappels)

L'organisation de l'administration du travail

Au cours des dernières années, l'administration du travail et l'inspection du travail en particulier ont connu des mutations et des réformes très importantes qui ont eu pour effet de «remodeler» le système d'inspection du travail.

On rappellera notamment entre autres évolutions:

- La création de la Direction générale du travail (DGT) par le décret n° 2006-1033 du 22 août 2006.

Antérieurement dénommée Direction des relations du travail (DRT), cette direction d'administration centrale du ministère se voit confier, outre sa mission de préparation de textes légaux et réglementaires, le pouvoir de l'animation, de la coordination et du suivi de la mise en œuvre effective des textes et des objectifs de la politique du travail, notamment par les orientations et l'appui donnés aux agents des services d'inspection du travail.

- La Direction générale du travail,⁴⁹ est l'Autorité centrale de l'inspection du travail;
- La réalisation entre 2006 et 2011 du Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) qui s'est traduit par le recrutement de 700 agents de contrôle supplémentaires;
- La création des DIRECCTE par le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009.

Dans chaque région, la Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi regroupe les services déconcentrés communs au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail.

La DIRECCTE est organisée en trois pôles: le *Pôle Travail*, le *Pôle 3E* (entreprises, emploi et économie) le *Pôle C* (concurrence, consommation répression des fraudes et métrologie).

La DIRECCTE comprend dans chaque département de la région une *Unité territoriale* à laquelle sont rattachées les *sections d'inspection du travail*.

La création d'un *Service unique d'inspection du travail* placé sous la seule autorité du ministre chargé du travail et regroupant, l'inspection du travail des activités industrielles et

⁴⁹ Articles R. 8121-13 et R.8121- 14 du code du travail.

commerciales, les services d'inspection du travail en agriculture, des transports et de l'inspection du travail du domaine maritime.⁵⁰

Il existe 790 sections territoriales d'inspection du travail, dans lesquelles sont affectés 800 inspecteurs et 1456 contrôleurs du travail, soit un total de 2 256 agents de contrôle.

La politique du travail

La politique du travail s'inscrit dans le cadre du Programme national 111 de la loi de finances qui s'intitule «Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail».

Le directeur de la DIRECCTE a la responsabilité de décliner ce Programme national dans le cadre d'un Budget opérationnel de Programme (BOP) qui doit répondre aux objectifs stratégiques et opérationnels fixés nationalement, complétés et précisés par des objectifs spécifiques, élaborés sur la base d'un diagnostic régional et assortis de lignes budgétaires correspondantes, d'indicateurs d'activités et de résultats⁵¹.

Dans le cadre de cette architecture administrative et budgétaire, la politique du travail se traduit par quatre Actions:

- Action 1 La santé et la sécurité au travail;
- Action 2 La qualité et l'effectivité du droit du travail (droits fondamentaux des salariés: salaires, durée du travail...);
- Action 3 Le dialogue social et la démocratie sociale (droit syndical, négociation collective, représentation du personnel);
- Action 4 La lutte contre le travail illégal.

2. L'action de l'inspection du travail contre le travail illégal

2.1. La mission généraliste de l'inspection du travail

L'inspection du travail, «*échelon territorial d'intervention dans l'entreprise*»⁵² a pour mission de veiller à l'application des normes du travail d'origine étatique et conventionnelle.

Ses agents ont compétence pour intervenir dans tous les établissements, sauf dans la fonction publique, et certains autres secteurs particuliers, comme les établissements de la défense nationale et de la production d'énergie, et sur toutes les dimensions de la relation de travail.

Selon les données de l'année 2011, publiées par la DGT, l'inspection du travail a sous sa compétence de contrôle 1,8 million d'établissements occupant 18,3 millions de salariés.

⁵⁰ Décrets n° 2008-153 et n° 2008- 1510 du 30 décembre 2008.

⁵¹ Articles R. 8122-1 et suivants du code du travail.

⁵² Article R. 8122-3.

L'activité des agents de l'inspection du travail se réalise selon le principe dit des «trois équilibres».⁵³

En clair, les inspecteurs et contrôleurs du travail doivent s'efforcer de répartir leur activité professionnelle entre:

- Des interventions en entreprises et sur autres lieux de travail et des activités administratives (accueil du public, documentation, rédaction de lettres d'observations, de procès-verbaux, etc.);
- Des contrôles répondant à des objectifs programmés dans un cadre administratif collectif et des contrôles à leur propre initiative;
- Des contrôles programmés au plan national et des contrôles en lien avec des objectifs définis au plan régional afin de tenir compte des spécificités des territoires.

Les compétences de l'inspection du travail

Les compétences et les moyens d'intervention généraux de l'inspection du travail figurent sous le titre premier du livre premier de la huitième partie du code du travail.⁵⁴

Des dispositions récentes (2011), relatives à la lutte contre le travail illégal et figurant au titre deuxième du même livre, ont complété ces moyens d'intervention et de suites à contrôle.

On rappellera ci-après ces compétences et moyens.

Les inspecteurs du travail disposent d'une compétence générale⁵⁵:

«... Veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail ...».

«Ils sont également chargés, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions à ces dispositions et stipulations;»

A cette compétence générale, s'ajoute une compétence de constat dans des domaines particuliers dont notamment «... les infractions relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ...»⁵⁶

Par renvoi à un certain nombre d'autres dispositions légales, les *contrôleurs du travail* disposent des mêmes compétences de contrôle que les inspecteurs du travail, sous l'autorité desquels ils sont placés.

⁵³ Page 60 du rapport 2011 sur l'inspection du travail.

⁵⁴ Articles L. 8112- 1 et suivants.

⁵⁵ Article L. 8112-1 du code du travail.

⁵⁶ 4° de l'article L.8112-2.

2.2. Les prérogatives et moyens d'action de l'inspection du travail

Pour exercer ces compétences, les agents de contrôle de l'inspection du travail disposent des moyens suivants:

- Le droit d'entrée dans les établissements assorti d'un droit d'enquête⁵⁷;
- Le droit de demande de justification d'identité aux employeurs et aux personnes employées dans ces établissements⁵⁸;
- Le droit d'accès aux documents, livres registres obligatoires et relatifs au régime du travail;⁵⁹ l'agent de contrôle peut demander communication de «... *tout document ou copie justifiant du respect du livre II partie huit du code du travail*»⁶⁰;
- Le pouvoir d'audition de toute personne, sous réserve de son consentement et dans le respect de la confidentialité des plaintes des salariés, conformément à la *Convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT)*.
- Les personnes pouvant être auditionnées sont, l'employeur ou son représentant et toute personne rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant, afin de connaître la nature des activités de cette personne, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant y compris les avantages en nature.

«De même ... les agents de contrôle ... peuvent entendre toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission de lutte contre le travail illégal»⁶¹;

- Les observations de rappel à la loi par courrier transmis à l'employeur;
- Le pouvoir de relever les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire⁶²;
- *L'instruction de la DGT n° 11 du 12 septembre 2012* sur les procès-verbaux de l'inspection du travail insiste sur plusieurs points qu'il convient de rappeler.

La rédaction et la transmission du procès-verbal

Concernant le procès-verbal, l'instruction insiste sur son indispensable qualité rédactionnelle, sur sa structure et sa finalité qui est avant tout informative en vue de

⁵⁷ Article L.8113-1.

⁵⁸ Article L. 8113-2.

⁵⁹ Articles L.8113-4 et L.8113-5.

⁶⁰ Article L. 8271-6-2.

⁶¹ Article L. 8271-6-1.

⁶² Article L. 8113-7.

faciliter l'analyse des faits et de leur gravité par le parquet aux fins de poursuites et de réquisition et par la juridiction aux fins de jugement.

La qualité informative du procès-verbal dépend des constats et relevé des faits opérés par l'agent qui doivent permettre de confirmer les trois éléments constitutifs de l'infraction commise, l'élément légal, l'élément matériel et l'élément moral, notamment en matière délictuelle le caractère intentionnel de celle-ci.

La complexité des situations de travail illégal, dans lesquelles plusieurs personnes sont souvent impliquées, à des degrés divers de responsabilité, nécessite que le maximum d'informations relatives aux identités, adresses des personnes rencontrées, entendues ou dont les noms ont pu être évoqués lors du contrôle soient très précisément relevées; elles sont indispensables à la détermination des imputabilités.

Il en va de même pour ce qui est des témoignages, avec toutes les précautions qu'impose le respect de la confidentialité des plaintes déjà évoqué.

La diligence dans la clôture des procédures est aussi signalée comme un élément important, eu égard aux risques d'enlisement des affaires ou aux difficultés de procédure pénale en matière de délais de prescription par exemple.

La Mission que l'*Inspection générale des Affaires sociales (IGAS)* a conduite sur l'inspection du travail, en 2011, recommande que le délai de clôture d'un procès-verbal soit ramené à moins de 3 mois.

Les procès-verbaux sont transmis:

- Au procureur de la République;
- A l'URSSAF;
- Au préfet.

En matière de travail illégal, ils sont portés à la connaissance des services de contrôle «partenaires».

Tout contrevenant doit être informé qu'un procès-verbal a été relevé à son encontre.

L'information qu'un procès-verbal a été relevé est donnée à l'auteur de la plainte, quand celle-ci est à l'origine du contrôle (salarié, syndicat de salariés); elle peut être donnée à d'autres parties civiles potentielles (syndicats, organisations professionnelles), mais par précaution, seulement après l'engagement effectif des poursuites par le parquet, signalé à l'inspection du travail par la délivrance d'un *avis de suite*.

Le signalement au procureur de la République

L'inspecteur du travail a la possibilité de procéder à un *signalement* au procureur de la République⁶³ en cas de connaissance par lui d'une infraction pour laquelle les constats ou le rassemblement des preuves s'avèrent difficiles.

En 2007, la DGT a mis en place l'*Observatoire des suites pénales (OSP)* qui recense tous les procès-verbaux transmis aux parquets depuis 2004. Ce dispositif qui permet de

⁶³ Article 40 du code de procédure pénale.

suivre les résultats judiciaires des procédures, décisions des parquets, décisions des juridictions constitue un outil de mesure de l'action «pénale» de l'inspection du travail;

La protection de l'accomplissement des fonctions: «Le fait de faire obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur ou d'un contrôleur du travail est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 €.»⁶⁴

Le contrôle du travail illégal

L'inspection du travail a réalisé en 2011, tous domaines confondus, 356 200 interventions dont 60% de contrôles; elle a adressé 226 300 lettres d'observations aux établissements visités et dressé 8 000 procès-verbaux.

Les contrôles dédiés au travail illégal ont représenté environ 12% de ces interventions

Ces données sont recueillies dans le dispositif d'information *CAP SITERE* (contrôle, action pilotage, système d'information travail en réseau) créé au sein de la DGT⁶⁵ et destiné à la constitution des dossiers d'établissement électroniques.

Les agents de l'inspection du travail y enregistrent, pour chaque établissement relevant de leur compétence, les différentes interventions réalisées: enquêtes, lettres d'observations, procès-verbaux dressés etc.

Les informations recueillies sur *CAP SITERE* sont conservées pendant une durée de 5 à 7 ans selon leur nature.

L'analyse de la réalité du travail illégal effectuée sur la base des contrôles, révèle un certain nombre de tendances et de phénomènes contre lesquels les services sont appelés à se mobiliser:

- -Le recours de plus en plus fréquent à la dissimulation partielle d'heures de travail;
- Des dérives de la sous-traitance «en chaîne» ou en «cascade»;
- Le développement de faux statuts;
- Le développement des prestations de services transnationales et de détachement de travailleurs sur le territoire français donnant lieu fréquemment à des abus de droit.

Des objectifs ont été fixés aux services déconcentrés du ministère du travail, au sein des DIRECCTE, pour 2013, dans le cadre de la programmation du Programme 111 Action 4:

- Renforcer le contrôle et la mise en œuvre de sanctions pénales et administratives comme notamment le refus des aides publiques voire la fermeture d'établissement en cas d'infractions graves et/ou réitérées;
- Poursuivre la démarche de prévention en association avec les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés;
- Renforcer la coordination au sein des CODAF;

⁶⁴ Article L. 8114- 1 du code du travail.

⁶⁵ Arrêté du 6 /10/2006.

-
- Procéder aux signalements nécessaires à l'OFII en vue de permettre aux travailleurs étrangers sans titre de rentrer dans leurs droits.

Ces objectifs ont été précisés, fin 2012, dans le cadre du *Plan national d'action contre le travail illégal 2013* (cf. *infra*).

PARTIE 4 - LES CADRES ET LES PRATIQUES DE COOPERATION

1. La coopération interinstitutionnelle de contrôle du travail illégal

La démarche de lutte contre le travail illégal s'organise et se déroule dans le cadre de la *coopération interinstitutionnelle*.

Les objectifs opérationnels des plans nationaux d'action sont fixés aux services par des circulaires interministérielles signées par les ministres de tutelle.

La coopération entre les services déconcentrés du ministère du travail (DIRECCTE et services d'inspection du travail) et les organismes gestionnaires de la sécurité sociale représentés par l'*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* (ACOSS) a été formalisée par la conclusion d'une *Charte* le 9 septembre 2005.

Des accords pluriannuels de partenariat ont été conclus, au niveau national, entre la DGT, l'ACOSS, la *Mutualité sociale agricole* (MSA) aux termes desquels sont fixés les échanges d'informations, les programmations d'activités, les modalités informatiques de recueil et de traitement des données, les cadres d'évaluation de l'action et les appuis d'*expertise* mobilisables par les uns ou les autres en soutien à l'action des services de contrôle.

L'*Instruction commune DGT-DNLF-ACOSS n° 2009- 06* du 30 avril 2009 a défini le fonctionnement de cette coopération qui est complétée et adaptée, au plan local, par des *conventions d'objectifs* conclues par les services.

Les *lignes de force* de cette coopération sont:

1. La tenue de réunions régulières de *présentation mutuelle* des fonctions (et de leurs évolutions) des services;
2. La désignation de *Correspondants* dans chaque service pour faciliter les échanges et la réactivité des interventions et d'un *Agent référent Travail illégal* dans chaque DIRECCTE (au sein du Pôle Travail), expert juridique pouvant venir en soutien aux agents de contrôle notamment dans des affaires complexes;
3. Des échanges réciproques d'agents en stage d'observation;
4. L'accueil des Inspecteurs élèves du travail et des Contrôleurs stagiaires en formation initiale dans des stages organisés par les URSSAF;
5. L'élaboration conjointe de *Plans d'action locaux* comprenant des objectifs de prévention et de communication Presse et grand public.
6. L'organisation de *contrôles conjoints*.

Il faut entendre par «contrôles conjoints des actions communes faisant intervenir des agents de deux ou plusieurs corps [de contrôle] habilités que ce soit dans le cadre d'opérations décidées en [CODAF] ou d'initiative [d'agents]». ⁶⁶

L'inspection du travail participe à des contrôles conjoints, principalement et dans l'ordre, avec les URSSAF, la Police et la Gendarmerie.

Au plan sectoriel, les contrôles conjoints ont lieu, pour l'essentiel, dans trois activités, la construction, l'agriculture et les HCR.

En 2010 et 2011, sous des variations minimales d'une année sur l'autre, chacun de ces secteurs a concentré entre 25% et 30% des contrôles conjoints.

Par ailleurs, des opérations mobilisant plusieurs services ont régulièrement lieu à certains moments de l'année, ou lors d'événements festifs et culturels drainant beaucoup de public et, par voie de conséquence, beaucoup d'activités commerciales en tous genres: on citera par exemple, les foires-expositions dans les grandes villes, les grands festivals nationaux (Festival de théâtre d'Avignon, Festival de cinéma de Cannes), les vendanges (dans presque toutes les régions), les Férias taurines du sud et du sud-ouest de la France.

C'est au plan départemental que prend corps la coopération inter-institutionnelle dans le cadre du CODAF mais aussi, c'est important de le souligner, sur la base des relations interpersonnelles qui se sont nouées, au cours des années, entre les agents des différents services et qui facilitent beaucoup le fonctionnement des dispositifs administratifs.

On illustrera, ici, l'action interinstitutionnelle locale par des exemples départementaux, en retenant deux départements représentatifs, à bien des égards, de la réalité économique et sociale du travail illégal et de sa prise en compte par les pouvoirs publics: le Gard (Chef-lieu Nîmes), région Languedoc-Roussillon et la Loire (Chef-lieu Saint-Etienne) en région Rhône -Alpes.

Ces deux départements présentent des caractéristiques socio-économiques assez différentes, hormis leur poids démographique relativement proche: le Gard 710 000 habitants, la Loire 750 000 habitants (données 2010)⁶⁷.

1.1. L'action dans le département du Gard

L'Unité territoriale du Gard dispose de 20 agents de contrôle.

Plus de 500 actions de contrôle du travail illégal ont été recensées en 2012.

⁶⁶ Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2010 et 2011 DGT.

⁶⁷ L'économie du Gard est marquée par le poids du tourisme, de moyenne montagne (Les Cévennes) et surtout du littoral méditerranéen, par les grandes Férias annuelles de Nîmes et Ales qui attirent des centaines de milliers de visiteurs, par l'agriculture (arboriculture et viticulture), par la présence de l'industrie nucléaire sur sa partie rhodanienne qui génère beaucoup d'activités industrielles de maintenance. Cette économie est caractérisée par une forte saisonnalité de l'emploi (saison estivale, vendanges, récolte de fruits), par un tissu de très petites entreprises de services, de commerces, d'hôtels, cafés et restaurants, de campings et par la présence importante d'une main d'œuvre étrangère. La Loire est un département au passé industriel très riche qui s'est développé autour de l'exploitation de la houille, et qui conserve encore un potentiel d'industries important malgré des restructurations lourdes qui ont marqué les dernières années. Le département possède un bon tissu de petites et moyennes entreprises (PME) de production en sous-traitance pour l'industrie automobile et le textile technique.

Ces contrôles ont eu lieu dans 1 247 entreprises, établissements et chantiers appartenant principalement à cinq domaines d'activités, la construction (BTP), les hôtels-café-restaurants (HCR), l'agriculture, les transports et services divers⁶⁸.

61 de ces contrôles ont été assurés conjointement par au moins deux (ou plus) services, dont l'inspection du travail.

105 procès-verbaux, dont 28 de l'inspection du travail, relevant des infractions de travail illégal ont été transmis aux deux procureurs de la République du département, à Nîmes et Ales.

47 procédures concernent la Construction, 20 les commerces divers, 19 l'agriculture, 18 les hôtels- cafés-restaurants.

Sur les 238 infractions relevées, 142 portent sur le travail dissimulé, soit 60% du total, 24% sont relatives à l'emploi d'étrangers sans titre de travail, 8% concernent le prêt illicite de main d'œuvre.

121 personnes sont poursuivies et plus de 200 salariés sont concernés par les infractions relevées.

En 2012, les deux tribunaux correctionnels du département ont prononcé des condamnations dans 40 affaires de travail illégal.

Des contrôles particuliers ont, par ailleurs, été effectués par différents services dont les données ont pu alimenter l'action de services partenaires:

- La Gendarmerie a procédé à des contrôles dans les commerces situés en bord de mer pendant la période estivale;
- Les services de la Mutualité sociale agricole (MSA) et les services du Régime social des travailleurs indépendants (RSI) ont procédé, de manière parallèle, mais avec recoupement de leurs informations, au contrôle des Taxis et des Taxis-Ambulances;
- La Police aux frontières a réalisé 55 opérations de contrôle de marchés, d'exploitations agricoles, de chantiers du bâtiment, qui ont donné lieu à la visite de 285 entreprises, à l'audition de 693 personnes et à l'établissement de 72 procédures dont 46 concernent l'emploi d'étrangers sans titre;
- Les Services fiscaux, appartenant à la *Direction régionale des finances publiques (DRFIP)* ont engagé des contrôles de petites entreprises du bâtiment et des HCR, portant notamment sur les niveaux de chiffre d'affaires réalisés en lien avec les risques de travail dissimulé en adressant à l'URSSAF les informations relatives aux *rectifications fiscales* opérées pour éventuelles suites à donner en matière de redressement de cotisations sociales;
- L'URSSAF a procédé au contrôle de 534 entreprises dont 121 avec les partenaires du CODAF, a exploité 29 procès-verbaux émanant des partenaires et a clôturé un montant de redressements de cotisations s'élevant à 619 460 €.

⁶⁸ Données provisoires arrêtées au 18 décembre 2012.

1.2. L'action dans le département de la Loire

L'Unité territoriale de la Loire dispose de 8 sections d'inspection du travail de 30 agents de contrôle et d'un *agent spécialisé travail illégal* qui assure aussi les fonctions de secrétaire du CODAF.

Au cours de l'année 2012, 133 actions coordonnées de contrôle, avec participation conjointe d'agents d'au moins deux services ont été organisées.

L'inspection du travail intervient de manière conjointe, principalement, avec les services de Police ou de gendarmerie (en fonction des zones de compétences de ces services) et avec les services de l'URSSAF. Il est à noter que la présence de gendarmes (agents en uniforme) ou de policiers, a pour effet, outre les compétences d'enquêteurs mises en œuvre par ces agents, de *sécuriser* les contrôles qui parfois exposent les agents «*en civil*» des autres services à des situations ou à des risques d'agressivité, voire de violence verbale ou physique.

Quelques-uns de ces contrôles conjoints ont associé les services fiscaux (15 contrôles environ au cours de l'année).

720 entreprises ou établissements et 1600 personnes ont été contrôlés.

Ces contrôles ont été réalisés:

- dans des cafés, restaurants et associations fonctionnant comme débits de boissons;
- sur des chantiers du bâtiment;
- dans les transports sanitaires;
- dans le domaine agricole (pépiniéristes, paysagistes, maraîchers, centres équestres);
- sur les marchés;
- dans des commerces divers, dont un certain nombre ont un caractère éphémère.

Des opérations «*coup de poing*» ont été conduites, comme, par exemple, sur le chantier de construction de l'autoroute A 89 à laquelle ont participé 54 agents.

Cette opération a permis de contrôler 284 personnes occupées sur le chantier et de relever des infractions à l'encontre d'une société «*fictivement*» domiciliée au Portugal.

En 2012, 34 procès-verbaux ont été établis et transmis aux parquets du département (Saint-Etienne et Roanne).

Le nombre des classements sans suite est resté limité aux cas de procès-verbaux dans lesquels la démonstration des faits et de l'intentionnalité ont été considérés comme trop fragiles par le parquet pour emporter la conviction des juges du siège.

Au cours de la même année, les tribunaux correctionnels du département ont prononcé des condamnations dans 80 affaires de travail illégal; dans un certain nombre de cas, des mesures de confiscation de matériels et de véhicules (ferrailleurs) mais aussi de sommes en espèces ont été mises en œuvre.

Au total, pour l'ensemble de ces affaires, ce sont 97 personnes qui ont été condamnées à des peines d'amende ou à des peines de prison cumulées avec des peines d'amendes.

38 peines de prison ont été prononcées (dont 7 peines de prison ferme) dont les durées s'échelonnent de un mois à trois ans.

Le montant des amendes prononcées varie de 1 000 € à 25 000 €.

Des relaxes ont été prononcées dans environ 5% des affaires jugées.

Le CODAF de la Loire a décidé d'expérimenter, à partir de 2013, de nouveaux modes d'action de contrôle.

En complément aux actions programmées sur des zones d'activité et commerciales circonscrites, sur des chantiers de bâtiment ou de travaux publics, le Comité va organiser des «*contrôles aléatoires*» au cours desquels des agents circuleront en ville et en fonction de leurs observations interviendront de manière impromptue dans tel ou tel lieu où il leur semblera que se déroule une activité de travail ou de commerce (...initiative à suivre).

1.3. Le partage de l'information et la transmission des suites à contrôle entre les services

La possibilité, pour les services de contrôle, d'accéder à l'information détenue, du fait de leurs attributions spécifiques, par des administrations partenaires est, de l'avis unanime des personnes rencontrées et auditionnées dans le cadre de l'étude, un facteur significatif d'efficacité de l'action de lutte contre le travail illégal.

L'article L. 8271-2 du code du travail est la *pierre angulaire* du système d'information inter-administratif de la lutte contre le travail illégal: ce texte *lève* de fait pour les agents de contrôle du travail illégal le secret professionnel qui lie, par principe, les agents publics.

De plus, les agents de la Concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF) qui ne font pas partie des services de contrôle du travail illégal sont habilités à transmettre auxdits services tous renseignements et documents nécessaires à leur mission.

Les agents de l'inspection du travail formulent, très régulièrement, des requêtes auprès du système de données «*CIRSO*» (Centre informatique de recouvrement du sud-ouest), dispositif informatique national, basé à Toulouse, qui centralise toutes les DPAAE, et que l'on peut interroger à partir du n° SIRET (immatriculation) de l'établissement, ou de l'identité des salariés.

Les procès-verbaux établis par un service sont adressés à tous les autres services de contrôle du travail illégal pour éventuelle exploitation ou suites à donner par eux dans leur domaine d'attributions.⁶⁹

On l'a vu, une part importante de l'action de redressement opérée par les URSSAF est initiée à partir de l'exploitation des procès-verbaux des partenaires et notamment de l'inspection du travail.

⁶⁹ Circulaire DNLF du 20 janvier 2009.

1.4. Le suivi de l'action de contrôle

Un dispositif commun de Traitement automatisé des données (*TADEES*) permet, au niveau de chaque CODAF, de recueillir, pour centralisation au niveau national, l'ensemble des données relatives aux procédures de verbalisation des différents services en matière de travail illégal.

1.5. La communication extérieure via les médias locaux

Dans de nombreux départements, une pratique s'est instaurée qui consiste à tenir, au moins une fois dans l'année ou à l'occasion d'une *affaire emblématique*, des *conférences de presse* en présence du procureur de la République et des chefs des services de contrôle pour faire le bilan des actions de lutte contre le travail illégal, signaler des affaires importantes de fraudes fiscales et sociales mises à jour, et qui ont, de l'avis unanime des personnes consultées, un impact certain en termes de prévention et peut-être de dissuasion.

2. La coopération administrative transfrontalière relative au contrôle du détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de services transnationales

2.1. La situation du détachement des travailleurs⁷⁰

Le document, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2011*, publié par la DGT en septembre 2012 fait ressortir un certain nombre de tendances quant à l'évolution de la présence d'entreprises prestataires étrangères et de salariés détachés, la «géographie» et les secteurs professionnels de ces détachements.

Les déclarations de détachement de salariés

On peut observer, à l'examen des déclarations recensées, que le nombre de salariés détachés est en *croissance forte et continue* depuis l'année 2004: sur la période 2004/2011, on passe de 3942 déclarations reçues pour 7 500 salariés à 45 000 déclarations reçues pour 150 000 salariés.

De 2010 à 2011, l'augmentation des déclarations est de 17%, celle du nombre de travailleurs concernés de 30%, soit 33 000 travailleurs de plus sur un an.

La durée moyenne des détachements atteint 50 jours en 2011, (en hausse de plus 4 jours par rapport à 2010); elle varie de 32 jours dans le BTP à 126 jours dans les HCR.

Les travailleurs polonais sont les plus nombreux (27 000), devant les français (18 500) détachés le plus souvent par des *entreprises de travail temporaire étrangères*, et les portugais (16 500); les nouveaux Etats membres depuis 2004 et 2007 «fournissent» près de 60 000 salariés détachés.

⁷⁰ Les dispositions relatives aux salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France figurent aux articles L. 1261-1 et suivants du code du travail et dans la Circulaire DGT 2008/17 du 5/10/2008.

La DGT explique cette hausse par la conjonction de plusieurs facteurs: la croissance du volume des prestations, mais aussi une amélioration du respect de la réglementation (!) et une meilleure couverture statistique.

Les chiffres de l'année 2011 correspondent à l'emploi, en *équivalent temps plein* (35 heures par semaine), de *21 000 salariés* pendant toute l'année.

Cette évolution est en cohérence avec l'évolution annuelle, à *deux chiffres*, observée depuis plusieurs années.

Le Grand-Duché du Luxembourg est majoritaire pour la provenance des déclarations: 25% du nombre total de déclarations.

Ce pays plus l'Allemagne et la Pologne génèrent, à eux trois, plus de 50% des déclarations recensées en 2011.

Un certain nombre de déclarations émanent de pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne: Suisse (900), Turquie (138), pays d'Amérique latine.

Les zones frontalières reçoivent plus de 60% des déclarations.

On observe, cependant, un mouvement de diffusion sur l'ensemble du territoire national: plus de la moitié des 100 départements français reçoivent au moins une déclaration par jour ouvré.

Les secteurs de la construction (BTP) et du travail temporaire représentent, chacun, 1/3 des détachements.

40% des déclarations sont réceptionnées dans 5 départements frontaliers avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et l'Italie.

Les contrôles de l'inspection du travail

Compte tenu des disparités de données enregistrées, en fonction de leurs sources, et de l'absence de réponses à l'enquête de plusieurs départements, il importe, comme le souligne la DGT, de prendre les données qui suivent avec beaucoup de *«prudence»*.

En 2011, l'inspection du travail a effectué, selon l'estimation la plus basse plus de 1200, mais plus vraisemblablement (eu égard aux aléas du recueil des données), près de 2100 contrôles d'entreprises étrangères, déclarées ou non, contre 500 contrôles en 2004.

Deux tiers de ces contrôles ont porté sur des entreprises intervenantes déclarées, ce qui signifie que 1/3 des entreprises contrôlées n'avaient pas procédé aux déclarations obligatoires d'activité en France.

4/5 des contrôles ont concerné des chantiers du BTP.

Les entreprises étrangères représentent un peu moins de 2% des entreprises contrôlées en 2011 par l'inspection du travail.

Ces interventions permettent de constater que les principaux motifs des PSI sont, en premier lieu, le *moindre coût financier* de la prestation, résultant du *différentiel* de salaires et de charges sociales existant entre les pays d'origine des salariés et la France.

En deuxième lieu, la *«malléabilité»* plus grande des travailleurs détachés qui acceptent des horaires de travail bien au-delà des limites fixées par la réglementation

française et des conditions de travail (salaires, hygiène et sécurité), de restauration et d'hébergement très en deçà du niveau d'acceptation des travailleurs français.

Enfin, le recours à des entreprises étrangères faciliterait, pour les maîtres d'ouvrage et les entreprises principales, l'utilisation de la «fausse» sous-traitance et du «faux» travail indépendant, dans des conditions financières toujours très avantageuses.

Les constats, effectués par les agents de l'inspection du travail, signalent un certain nombre de situations révélant des «*montages de plus en plus imbriqués*»⁷¹ au travers desquels, des entreprises d'une certaine nationalité (ex: portugaise ou chypriote) mettent à disposition d'entreprises françaises des travailleurs intérimaires de nationalité russe, moldave, ukrainienne, brésilienne ou des salariés détachés de nationalité allemande, bulgare ou hongroise, ou des organisations sophistiquées de fausse sous-traitance.

Les suites aux contrôles

Toujours en 2011, les contrôles de l'inspection du travail ont donné lieu à plus de 1000 lettres d'observations, à 81 procédures pénales et à 3 signalements au parquet, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Les infractions constatées et relevées, soit dans les lettres d'observations soit dans les procédures pénales, concernent, par ordre d'importance, l'absence de déclaration de détachement, mais aussi des infractions à la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité du travail, et des délits de travail illégal strictement dits.

2.2. Les accords bilatéraux de coopération transfrontalière⁷²

Des accords bilatéraux ont été conclus, par la France avec des Etats membres de l'union européenne non frontaliers, relatifs au respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services:

- Accord franco-néerlandais du 15 mai 2007;
- Accord franco- bulgare du 30 mai 2008.

Des accords (ou arrangements, ou échanges de lettres d'intention) ont également été conclus avec les pays frontaliers membres de l'Union européenne:

- Accord franco-allemand du 31 mai 2001;
- Accord franco-belge du 9 mai 2003;
- Arrangement franco-espagnol du 20 septembre 2010;
- Arrangement franco- luxembourgeois signé le 15 février 2011;
- Arrangement franco-italien signé le 26 septembre 2011.

Avec des spécificités liées aux proximités relationnelles développées entre les services des deux côtés des frontières, ces accords instaurent plusieurs domaines de coopération visant, en réciprocité, à mieux connaître et maîtriser les situations et pratiques

⁷¹ Page 52 du document DGT cité sous le 2.1 ci-dessus.

⁷² Note de bilan DGT/RT1/BL du 6 mars 2013.

illicites d'emploi de salariés à l'occasion de leur détachement dans le cadre de prestations de services transnationales:

- Echanges d'informations sur les déclarations de détachement de travailleurs et sur les entreprises qui détachent et celles qui utilisent cette main d'œuvre;
- Organisation, entre services des pays voisins, d'actions de prévention et de contrôle coordonnées;
- Elaboration commune d'outils d'information sur les législations sociales des pays concernés destinés aux agents de contrôle mais aussi aux acteurs économiques et sociaux des régions frontalières.

2.3. Les bureaux de liaison

Conformément à l'article 4 de la *Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996* (détachement), la DGT est le *Bureau de liaison national*. Ce dispositif a été renforcé par l'ouverture de *Bureaux de liaison déconcentrés* installés dans les DIRECCTE (frontalières) en lien avec les *accords bilatéraux de coopération* conclus avec les pays frontaliers membres de l'Union.

La DGT a publié récemment une note de bilan de l'activité des bureaux de liaison (mars 2003). Cette note rappelle les fonctions assignées aux bureaux de liaison et les résultats des échanges d'informations et autres actions organisés avec les pays partenaires.

2.3.1. Le Bureau de liaison national

La DGT assure la mission de Bureau de liaison national dont la compétence s'applique aux échanges d'informations avec les Etats membres de l'Union européenne non frontaliers avec la France et avec les régions des pays frontaliers non couvertes par les bureaux de liaison déconcentrés.

2.3.2. Les bureaux de liaison déconcentrés

Sept Bureaux de liaison déconcentrés ont été créés à Bayonne, Chambéry, Lille, Nancy, Strasbourg, Nice, Perpignan qui assurent une coopération «*rapprochée*» avec les pays frontaliers, selon deux niveaux distincts de compétences :

- Les bureaux de Bayonne, Chambéry, Nice et Perpignan sont chargés de traiter les demandes d'information des services d'inspection du travail concernant les entreprises établies dans le pays voisin intervenant sur les régions frontalières françaises concernées et inversement;
- Les bureaux de Lille, Nancy et Strasbourg sont compétents pour traiter les demandes d'information concernant les entreprises établies dans le pays voisin intervenant sur l'ensemble du territoire français.

La coopération, via les bureaux de liaison, «consiste en particulier à saisir les autres bureaux de liaisons européens pour les échanges d'informations et de renseignements nécessaires aux investigations et aux enquêtes administratives effectuées par les services de contrôle, à apporter une assistance juridique, à diffuser de l'information sur le droit du

travail en matière de détachement de travailleurs et son interprétation ainsi qu'«à renseigner quant à la réglementation applicable»⁷³.

Au cours des trois dernières années, le nombre des échanges entre les bureaux de liaison français et leurs homologues européens a été en progression régulière: 309 échanges en 2010, 342 en 2011 et 558 en 2011.

Pour l'année 2012 la répartition du nombre d'échanges, entre les bureaux de liaison, s'établit comme suit:

- Bureau de liaison national, 236;
- Bureau de liaison franco-belge, 181;
- Bureau de liaison franco-allemand, 94.
- Bureau de liaison franco-luxembourgeois, 23;
- Bureau de liaison franco-espagnol, 13;
- Bureau de liaison franco-italien, 11.

Pour l'essentiel, ces échanges sont dans le sens France/autre Etat membre, à une exception: ainsi en 2012 le bureau de liaison franco-belge a enregistré plus de demandes émanant de Belgique (120) que de demandes provenant des services français (61).

Les demandes d'informations émanant des services français concernent, dans l'ordre d'importance, les rémunérations des travailleurs étrangers détachés en France, la réalité de l'activité des entreprises étrangères détachant ces travailleurs, le respect par les entreprises de travail temporaire étrangères de leurs obligations (garantie financière notamment) dans leur pays d'origine.

A l'inverse, certains Etats membres sont demandeurs d'informations sur le droit social français, par exemple, en matière de congés payés, d'indemnisation de la maladie et des accidents du travail.

2.3.3. Quelques illustrations de la coopération administrative avec les pays frontaliers

Avec la Belgique

Des groupes de travail franco-belges ont été mis en place dans deux domaines:

- En vue d'élaborer des fiches et outils communs relatifs, par exemple, au marchandage, aux faux-statuts, au chômage partiel;
- Pour le traitement de dossiers particuliers en préparation de contrôles conjoints.

⁷³ Fiche DGT BL 2012.

Avec l'Espagne

La coopération s'organise à partir des bureaux de liaison de Bayonne, entre régions Aquitaine et Midi -Pyrénées d'une part et Aragon, Navarre et Pays basque de l'autre, et de Perpignan, entre la région Languedoc-Roussillon d'un côté et la Catalogne de l'autre.

Le 27 octobre 2010, s'est tenue, à Saint Sébastien en Espagne, une réunion sous l'égide de la Direction générale de l'inspection du travail et de la sécurité sociale (DGITSS) espagnole et de la DGT française à laquelle ont participé des représentants des DIRECCTE d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées, de Languedoc-Roussillon, et des Directions territoriales de l'inspection du travail et de la sécurité sociale des régions Aragon, Catalogne, Navarre et Pays Basque.

Cette réunion a permis de définir un certain nombre d'orientations pour la coopération franco-espagnole dans le domaine des PSI, en référence à la déclaration d'intention signée par les deux pays le 22 septembre 2010:

- Organiser en concertation des actions de prévention;
- Communiquer régulièrement sur les évolutions des législations et réglementations;
- nationales ayant trait au détachement de salariés;
- Procéder à des actions de contrôle coordonnées;
- Echanger sur les méthodes de travail, avec l'appui, en termes de formation, de l'Ecole nationale de l'Inspection du travail espagnole et de l'INTEFP en France.

Force est de constater que pour des raisons qui tiennent, de l'avis des interlocuteurs français, à la réorganisation des services de l'inspection du travail en Espagne, les objectifs fixés à Saint Sébastien n'ont pas prospéré comme cela était espéré par les parties.

Après une période de non réponse aux demandes d'informations émanant des services français adressées à leurs homologues espagnols sur des opérations de détachement, la communication s'est rétablie, en 2012, avec la Catalogne, mais reste encore problématique avec les régions Aragon, Navarre et Pays basque.

En 2012, les demandes d'information adressées aux services d'inspection du travail en Espagne, par le bureau de liaison de Perpignan ont obtenu des réponses dans des délais rapides, la plupart du temps, fournissant des informations complètes sur les questions relatives à la sécurité sociale et aux immatriculations fiscales des entreprises espagnoles contrôlées en France.

En revanche, il y a peu (ou pas) d'informations sur les activités effectives et la dimension économique (chiffre d'affaires) de ces entreprises.

Néanmoins, un certain nombre d'actions concrètes de coopération ont été réalisées, ou sont en voie de réalisation dans différents domaines.

La fonction de droit comparé

Une veille juridique sur le droit social espagnol est organisée à Bayonne: suivi de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel, des textes réglementaires applicables aux entreprises de travail temporaire, des statuts particuliers comme celui des «*Autonomos*».

L'information et la communication

Une plaquette, rédigée en espagnol, à destination des travailleurs espagnols, sur les fondamentaux du droit du travail français a été publiée.

Un *Vade-mecum* sur les fondamentaux du droit du travail espagnol à destination des entreprises françaises est en cours de réalisation; un *Vade-mecum* sur le droit français à destination des entreprises espagnoles est en projet.

D'une manière générale, la relance de la dynamique (prometteuse) de coopération, définie à Saint Sébastien en octobre 2010, est vivement souhaitée par les agents des bureaux de Bayonne et Perpignan.

Plusieurs propositions, faites par le Directeur adjoint du travail, responsable de l'inspection du travail et du bureau de liaison de Bayonne, pourraient améliorer le contrôle du détachement des salariés dans le cadre des PSI et la coopération administrative franco-espagnole:

- Création d'un portail internet permettant aux entreprises de connaître leurs obligations en matière de détachement et aux salariés de s'informer sur leurs droits, comprenant aussi des informations sur les dispositions des conventions collectives applicables aux principaux secteurs d'activités concernés par le détachement;
- Communication aux salariés détachés, d'une fiche préétablie, comprenant le socle de leurs droits en France, dont le taux du SMIC, et affichage obligatoire de cette fiche sur les chantiers et dans les entreprises;
- Diffusion automatique des déclarations de détachement aux administrations (services fiscaux), Caisses de congés payés du BTP et organismes de sécurité sociale (URSSAF) pour exploitation éventuelle;
- Communication des informations, résultant des constats des agents de contrôle français, aux organismes étrangers de recouvrement des cotisations sociales;
- Création d'une base de données informatique des déclarations de détachement permettant de recouper facilement les informations et d'assurer le suivi statistique.

Enfin, il est important de noter que les agents souhaitent bénéficier de formations linguistiques en espagnol, anglais, portugais.

Avec l'Italie (Bureau de liaison de Nice)

La coopération administrative franco-italienne est organisée autour des axes suivants:

- Echanges d'informations sur les évolutions des réglementations nationales;
- Contrôles concertés;
- Réunions conjointes avec des acteurs économiques et professionnels des deux côtés de la frontière.

Les services d'inspection du travail des deux pays essaient de traiter des problématiques spécifiques, et de forte actualité, dans les activités économiques régionales (particulièrement dans le département des Alpes maritimes) comme, par exemple, la distorsion de concurrence existant dans le domaine des travaux publics entre les entreprises italiennes et françaises, plus sensible encore depuis deux ans, avec le recours à des

«parades» par le détachement de salariés italiens au sein de filiales de droit français de groupes italiens, ou dans les activités de Guides de tourisme.

Deux réunions d'information, à destination d'organisations patronales italiennes de la construction, ont eu lieu, le 13 décembre 2011 à Gênes et le 17 juillet 2012 à Imperia, avec pour objet la présentation, par des agents français, des obligations incombant aux entreprises intervenant en France, en matière de législation sociale. Une réunion «réciproque» sera organisée à Nice en 2013.

Le 14 septembre 2012, a eu lieu, à Parme, une réunion organisée par la Direction régionale de l'inspection du travail de l'Emilie Romagne, sur les questions relatives à la fausse sous-traitance, avec des représentants des industriels italiens de l'agroalimentaire notamment, à laquelle ont été invités à participer des représentants de la DIRECCTE PACA (unité territoriale des Alpes maritimes).

Des contrôles communs ont également été organisés, sur un chantier en France avec des inspecteurs du travail italiens en observateurs, doublé par un contrôle du siège de l'entreprise en Italie, avec des inspecteurs du travail français en observateurs.

En 2012, des contrôles conjoints associant la Direction du travail de la Principauté de Monaco ont été effectués sur les conditions d'emploi et de travail des Guides et accompagnateurs touristiques italiens intervenant pour le compte de croisiéristes, suite à des plaintes émanant de Guides touristiques français.

2.3.4. La participation à des projets européens

La DGT rappelle que la France participe à trois projets européens de coopération, financés par la Commission européenne, dans le domaine du détachement de travailleurs dans un contexte transnational:

- Le projet *ICENUW* piloté par la Belgique, avec 10 autres Etats membres, visant à faciliter l'appropriation par les services des pays participants des différentes réglementations sociales nationales en vigueur;
- Le projet *de Formation Eurodétachement* sur le contrôle du détachement piloté par l'INTEFP avec 5 autres Etats membres, qui s'est déroulé sur la période fin 2010-fin 2011 et qui a des suites en cours;
- Le projet *CIBELES*, piloté par l'Espagne, et auquel participent 8 autres Etats membres, consacré à la problématique du contrôle des règles en matière de santé et sécurité au travail des travailleurs détachés.

3. La formation des agents de contrôle et l'appui méthodologique

3.1. La formation professionnelle des inspecteurs et contrôleurs du travail

La formation initiale

Les Inspecteurs élèves du travail, au cours de leur formation initiale, d'une durée de 18 mois, bénéficient d'une formation de près de deux semaines sur l'action de contrôle du travail illégal et l'audience pénale.

Cette formation procède par des mises en situations professionnelles à partir de dossiers et de procédures réelles.

Les Contrôleurs stagiaires en formation initiale, d'une durée de 12 mois, suivent le même type de formation, adaptée en termes de durée.

Les formateurs intervenant dans ces formations sont des inspecteurs du travail et des magistrats du parquet et du siège et des agents d'autres services de contrôle.

La formation continue

Dans son catalogue annuel de formation continue, *l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle* (INTEFP) propose plusieurs stages portant sur le contrôle du travail aux inspecteurs et contrôleurs du travail en activité.

3. 2. La formation interinstitutionnelle des agents de contrôle

Dans le cadre de l'action de lutte contre le travail illégal, et en lien avec la DNLF et la DGT, l'INTEFP pilote, depuis 2009, une formation comprenant plusieurs modules qui vont de l'"*initiation*" à l'analyse des situations de travail illégal au perfectionnement des *méthodes d'enquête et de recueil des informations*.

En 2013, les formations proposées comprennent différentes thématiques:

- -Le contrôle dans les transports routiers;
- Les prestations de services internationales;
- La fausse sous-traitance;
- La notion de recours «intentionnel»;
- Le travail illégal dans les activités agricoles;
- L'exercice illégal de certaines professions réglementées comme les ambulanciers, les entreprises de sécurité privée.

Au total pour l'année en cours, ce sont *31 stages de formation* d'une durée variant de un jour à trois et pouvant accueillir chacun 15 stagiaires en moyenne qui sont proposés aux agents de contrôle de tous les services de contrôle.

L'INTEFP, via son Centre interrégional de formation (CIF), ouvert à Montpellier en 2011, et *l'École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* (ENCCRF) installée dans la même ville ont inauguré, fin 2012, une formation commune ouverte aux agents de l'inspection du travail (inspecteurs du travail, contrôleurs du travail, agents des pôles travail des DIRECCTE) et aux inspecteurs et contrôleurs des services de la Concurrence de la consommation et de la répression des fraudes.

Cette formation action s'est déroulée du 11 au 14 décembre 2012 sur la thématique de *l'audience pénale* et de la présence des agents de contrôle à ce moment crucial de l'action publique.

20 stagiaires ont suivi cette formation, 70 agents s'étant portés candidats.

Cette formation devrait être renouvelée en 2013.

3.3. La formation dans le réseau des écoles de service public

Dans le cadre de la formation des agents de l'Etat et de la fonction publique territoriale, a été créé il y a plusieurs années, le *Réseau des écoles de service public* (RESP) qui regroupe 40 écoles nationales de fonctionnaires civils et militaires.

Le RESP propose des *formations communes* aux élèves en formation initiale et aux agents en activité au titre de la formation continue.

L'ingénierie pédagogique de ces formations est élaborée sur le principe de l'«*interprofessionnalité*» qui découle de deux constats:

- La mise en œuvre de l'action publique et des politiques publiques nationales ou locales requiert, le plus souvent, l'intervention d'une pluralité d'agents publics exerçant dans les différentes administrations;
- La complexité des problèmes à résoudre, pour rendre un service public de qualité à tous les citoyens, suppose la mobilisation de compétences diversifiées et de plusieurs opérateurs publics qui sachent œuvrer en complémentarité.
- Sur la base de ce double constat, les formations interprofessionnelles organisées par le RESP ont pour objectif d'œuvrer au décloisonnement, à la connaissance mutuelle des futurs agents publics et à l'apprentissage du «*travailler avec*», du «*travailler ensemble*»⁷⁴.

Chaque année, le RESP organise 24 *Sessions inter-écoles*, d'une semaine, accueillant plus de 700 élèves fonctionnaires et agents publics au total, sur des thématiques en lien direct avec les réalités de l'action et du fonctionnement du service public et les pratiques professionnelles de ses agents: le contrôle, ses méthodes et ses difficultés, la relations aux usagers, la lutte contre les fraudes, la prévention des discriminations etc.

Les publics de stagiaires de ces sessions sont mixtes: on y trouve des élèves, gendarmes, douaniers, inspecteurs du travail, inspecteurs des affaires sociales, officiers de police etc.

Deux Sessions inter-écoles sont directement en lien avec les missions de contrôle et leurs difficultés: la session ayant pour thème l'*Activité d'inspection* et la session traitant de la «*gestion des situations difficiles dans la relation à l'utilisateur*».

Pour les fonctionnaires en activité, le RESP a créé «*les Ateliers du service public*» sur le même principe que les sessions inter écoles: 25 ateliers seront organisés en 2013.

La dimension interprofessionnelle de ces *formations-action* est un vecteur de «*rapprochement culturel*» entre les stagiaires qui rejaillit positivement, par la suite, dans les opérations de contrôle conjoint.

3.4. L'accueil réciproque dans les services

Dans plusieurs départements, les services de contrôle ont mis en place une démarche d'accueil réciproque d'agents dans le cadre de *stages de découverte* d'une durée de un à trois jours.

⁷⁴ Page 13 «Le RESP, un réseau pour faire école». Presses de l'EHESP 2010.

Ces initiatives et expériences d'échanges culturels et professionnels contribuent à améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action publique et à affirmer les «valeurs du service public».

3.5. L'appui juridique et méthodologique

Les agents sont destinataires de plusieurs catégories de documents, instructions, guides et informations:

- *Des instructions interministérielles*: la dernière en date est la *Circulaire du 11 février 2011* relative à la mise en œuvre du plan national d'action de lutte contre le travail illégal 2013-2015 (*cf. Infra*). Cette circulaire est signée par les ministres chargés respectivement de l'économie et des finances, du budget, de l'intérieur et du travail;
- *Des instructions ministérielles* émanant notamment de la DGT comme l'instruction relative aux procès-verbaux vue ci-dessus;
- *Des guides et des précis de réglementation*, comme le guide relatif au détachement transnational de travailleurs, publié en 2009 par la DGT et en cours d'actualisation;
- *Des informations périodiques* de la DNLF, comme la *Lettre des CODAF*, publiée à raison de quatre à cinq numéros par an et des *Flash infos* réguliers qui signalent des opérations de contrôle, des jurisprudences, des articles de la presse régionale et locale portant sur des actualités en lien avec le travail illégal.

De plus, on rappellera que, dans chaque DIRECCTE, l'*agent référent travail illégal* ainsi que le secrétariat permanent du CODAF au niveau départemental, sont à la disposition des agents de contrôle pour les aider dans le traitement juridique et technique des procédures difficiles.

4. L'association des partenaires sociaux à l'action préventive

4.1. La contractualisation Etat/Branches professionnelles

Depuis, le début des années 1990⁷⁵, les pouvoirs publics ont engagé une *démarche d'association* des acteurs économiques et sociaux à la politique et à l'action publiques de prévention du travail illégal, considérant qu'il était de l'intérêt lié des entreprises et des organisations syndicales de salariés d'y participer pour des raisons de préservation des règles de la concurrence économique loyale et de protection des salariés contre les effets évidents de "dumping social" résultant du travail illégal.

Cette démarche s'est traduite par la conclusion de *Conventions de partenariat* aux niveaux national, régional et départemental entre l'Etat, représenté selon les cas par le ministre du travail, ou le préfet de région ou de département et le procureur de la République, les représentants mandatés des branches professionnelles et, dans une moindre mesure, les organisations syndicales de salariés.

⁷⁵ Circulaire du 24 janvier 1992.

Plusieurs grands secteurs d'activité, à fort taux de main d'œuvre, ont conclu une ou plusieurs conventions:

- Le bâtiment;
- L'agriculture;
- La coiffure;
- L'industrie et le commerce de la confection et de l'habillement;
- Les hôtels-café-restaurants (HCR): il est à noter l'accord contre le travail illégal signé récemment (18 septembre 2012) dans le cadre de la Convention collective nationale du 30 avril 1997 par les organisations patronales mais aussi trois organisations syndicales de salariés, la CFTC, la CFE-CGC, la CGT-FO; cet accord prévoit la mise en place d'un *Observatoire de suivi à composition paritaire* de l'effectivité de l'action contre le travail illégal dans le secteur d'activité, la sensibilisation des maires et des organisateurs de différentes festivités ainsi que des Tours-Opérateurs étrangers;
- Les transports de messagerie;
- Le travail temporaire;
- La réparation et le commerce automobiles;
- Les compagnies et artisans taxis;
- Les entreprises de déménagement;
- Le spectacle vivant et enregistré;
- Les entreprises de sécurité privée.

A ce jour, près d'une vingtaine de conventions de partenariat ont été signées au plan national; elles se déclinent en plus de 350 *conventions régionales et départementales*.

Les engagements pris, par les organisations professionnelles signataires, dans le cadre de ces textes sont, généralement, de quatre ordres:

- L'information de leurs entreprises adhérentes et de leurs salariés sur les méfaits économiques et sociaux du travail illégal;
- L'information des clients et consommateurs sur les risques qu'ils courent quant à la mauvaise qualité des produits et des travaux réalisés pour leur compte par des entreprises en illégalité;
- La détection des situations irrégulières ou paraissant irrégulières aux fins d'information des autorités publiques;
- La constitution de partie civile, en cas d'engagement de poursuites pénales contre les entreprises en situation d'infraction.

Dans un certain nombre de cas, l'Etat peut apporter son *concours financier* aux actions de prévention et de communication réalisées.

Au-delà d'engagements de principe, certaines conventions déclinent des *actions pédagogiques* concrètes.

Des conventions conclues dans le secteur du BTP prévoient par exemple, *la sensibilisation des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'oeuvre par des*:

- Préconisations d'insérer dans les cahiers des charges des marchés des clauses demandant aux candidats de prendre toutes dispositions pour faciliter le contrôle par les services habilités des pièces et documents obligatoires mais aussi des contrats de sous-traitance;
- Alertes sur les prix «*anormalement bas*» qui pourraient leur être proposés par certaines entreprises et qui ne peuvent pas permettre l'exécution des travaux dans le respect effectif des obligations sociales, générant, de fait, une sous-traitance en cascade tirant les coûts de main d'œuvre et les conditions d'emploi et de travail des salariés vers le bas.

Dans le cadre du *Plan national 2013-2015 (cf. infra)*, il est demandé aux préfets d'inviter les organisations syndicales de salariés à participer à la négociation de ces conventions, (ce qui n'était que trop peu souvent le cas jusqu'à présent), afin de donner à ces engagements une plus grande portée.

Le secteur du BTP de la région *Franche-Comté* est précurseur de ce point de vue puisque la Convention conclue le 21 novembre 2011 a été signée par plusieurs syndicats de salariés.

4.2. La formation de responsables de certaines professions au droit du travail

L'exercice d'un certain nombre de professions est réglementé, c'est à dire soumis à une autorisation préfectorale préalable: ambulancier, taxi, transport de fonds ou sécurité privée etc.

Dans le secteur de la sécurité privée, une formation des responsables et cadres d'entreprises à leurs obligations en matière de droit du travail, et notamment dans le domaine des conditions d'embauche et d'emploi de salariés, a été mise en place récemment (2012).

Cette opération, élaborée dans un cadre interinstitutionnel, est réalisée par l'INTEFP en lien avec le *Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)*, établissement public administratif créé le 1er janvier 2012, placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, qui a en charge l'agrément, le contrôle et le conseil des professions de la sécurité privée qui couvrent les activités de transports de fonds, gardiennage, sécurité aéroportuaire, protection physique des personnes.

Dans l'avenir, ce type de formation pourrait être étendu à d'autres professions réglementées.

4.3. Diverses initiatives nationales et locales

La carte d'identité professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics

La carte d'identité professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics a été créée en 2006 et modifiée en 2009 à l'initiative du réseau des Caisses de congés payés et d'intempéries du bâtiment avec le soutien du ministère du travail.

Ce document concerne, potentiellement, 1 600 000 salariés appartenant à 210 000 entreprises de toutes tailles du secteur du BTP.

C'est un document personnel délivré au salarié par son employeur.

La carte comporte la photographie de son titulaire, son identité, un numéro personnel d'identification qui peut être vérifié par consultation d'un serveur vocal national.

Elle est présentée à toute demande des agents de contrôle sur les chantiers.

Le certificat d'identité professionnelle des entreprises artisanales du bâtiment

Le certificat d'identité professionnelle est délivré par la *Confédération des Artisans et des Petites Entreprises du Bâtiment* (CAPEB) aux chefs des entreprises adhérentes, sur présentation, par ces derniers, d'un certain nombre de documents attestant de la régularité administrative et sociale ainsi que des compétences professionnelles de leur entreprise.

Sur le certificat figurent les éléments suivants:

- L'identité du chef d'entreprise;
- L'attestation de son inscription au répertoire des métiers;
- L'attestation d'assurance décennale des travaux réalisés à jour;
- L'attestation sur l'honneur du respect des obligations sociales concernant les salariés occupés;
- Les références des chantiers déjà réalisés.

Ces dispositifs ont été conçus, en lien avec les autorités publiques, comme des instruments de responsabilisation des entreprises, de lutte contre la concurrence déloyale, par l'information des clients et du public en général, et de prévention du travail dissimulé notamment.

Les Maisons des saisonniers

Au cours des dernières années, plusieurs Maisons des saisonniers ont ouvert leurs portes.

A ce jour, seize maisons fonctionnent en zones de montagnes (Alpes et Pyrénées), dix sur le littoral (atlantique et méditerranéen), une dans le Périgord et une en Ardèche méridionale.

Une nouvelle maison des saisonniers devrait ouvrir sur le littoral méditerranéen entre Béziers et Narbonne dès l'été 2013.

Les services de l'inspection du travail de l'Unité territoriale des Pyrénées Atlantiques (DIRECCTE Aquitaine), basés à Bayonne ont en projet de proposer aux acteurs institutionnels, économiques et sociaux du Pays Basque la création d'une Maison des saisonniers sur le littoral atlantique de Bayonne – Biarritz - Anglet.

La gestion de ces structures est assurée, en association, par les collectivités territoriales (communes ou communautés de communes), les Chambres de commerce et de métiers, les organisations patronales et les syndicats de salariés.

Les Maisons des saisonniers sont des lieux d'accueil et de médiation, ouvertes aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux employeurs et à toute personne intéressée par les activités économiques et touristiques saisonnières.

Elles assurent une fonction de *Bourse à l'emploi*, par la mise en relation des offres et des demandes d'emploi sur le territoire couvert, et une *fonction d'information* dans divers domaines, juridiques et administratifs, notamment en droit du travail: formalités relatives aux contrats de travail, déclarations sociales obligatoires, règles relatives à la durée du travail, aux rémunérations, aux repos et congés, surveillance médicale des travailleurs etc.

Les services de l'inspection du travail interviennent régulièrement dans les permanences d'information organisées dans ces Maisons.

Les Maisons des saisonniers constituent des outils de prévention du travail illégal, en facilitant à tous leurs usagers la connaissance de leurs obligations légales et réglementaires et la réalisation des démarches administratives correspondantes.

D'autres initiatives sont prises, dans plusieurs départements, qui contribuent à l'information du public et par conséquent à la prévention du travail illégal comme, par exemple, la distribution d'un *Guide* sur les risques encourus en cas de recours au travail illégal aux particuliers dépositaires de permis de construire par les services d'urbanisme des communes de *Haute-Loire* depuis juillet 2011.

4.4. L'action civile

Le *Guide pratique à l'usage des professionnels* relatif à leur participation à la lutte contre le travail illégal, publié par le ministère du travail en 1999, présente de manière détaillée, les objectifs et les conditions de la *constitution de partie civile* par les organisations professionnelles qui peuvent faire valoir un *intérêt à agir* et demander des dommages et intérêts.

L'action civile des organisations professionnelles d'employeurs et des syndicats de salariés est limitée; son développement pourrait influencer (à la hausse) sur le niveau de sévérité des juges.

5. Les relations avec l'institution judiciaire

La Justice agit aux niveaux, institutionnel, opérationnel, et aux plans national et local dans la lutte contre le travail illégal.

5.1. Les missions de l'institution judiciaire

On rappellera ici les fonctions principales de l'institution judiciaire:

-
1. La Chancellerie, direction centrale du ministère de la justice, a la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique pénale au plan national.

Pour ce qui concerne le travail illégal, la politique pénale s'articule avec les priorités définies, sous l'autorité du Premier ministre, au sein de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

La Chancellerie procède par l'envoi de circulaires pénales, générale ou particulières à certains domaines, aux parquets (pour attribution) et aux présidents des juridictions (pour information).

2. Les procureurs de la République, en tant que «co-présidents» des CODAF, animent la coordination opérationnelle de la lutte contre le travail illégal.
3. Les procureurs de la République ont la responsabilité et l'opportunité des poursuites pénales et reçoivent les constitutions de partie civile.
4. Les juridictions décident des suites pénales et prononcent les condamnations.
5. L'institution judiciaire est garante des droits et libertés des personnes qu'elles soient victimes ou auteurs des infractions de travail illégal.

5.2. Les relations institutionnelles de l'administration du travail avec les autorités judiciaires.

Le Directeur de la DIRECCTE est chargé des relations avec les autorités judiciaires, sous réserve des attributions confiées par la loi aux inspecteurs du travail⁷⁶.

Dans ce cadre, des relations régulières (au moins une fois par an) ont lieu avec les parquets généraux près les Cours d'appel et parquets près les Tribunaux de grande instance afin de leur présenter les priorités de la politique du travail, les situations observées dans les établissements et autres lieux de travail, les difficultés rencontrées dans l'action de contrôle sur le terrain, mais aussi pour faire un point régulier sur les procès-verbaux en cours de traitement au parquet, et préparer, le cas échéant, la participation des agents verbalisateurs aux audiences de jugement.

5.3. La participation des agents de contrôle à l'audience pénale

La participation des agents de contrôle aux audiences pénales, à titre de témoin auprès du magistrat du Parquet, s'est généralisée, notamment pour les affaires complexes qui peuvent donner lieu à des débats difficiles dans lesquels la connaissance personnelle concrète que les agents peuvent en avoir, du fait de leurs constats et investigation, s'avère très utile.

⁷⁶ Article R. 8122-10 du code du travail.

PARTIE 5 - LES RESULTATS ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ACTION

1. Les contrôles et leurs suites

Le Plan national d'action contre le travail illégal pour la période 2010/2011 (reconduit en 2012), prévoyait un certain nombre d'axes et d'objectifs opérationnels assortis d'indicateurs de résultats à atteindre par les services de contrôle:

L'action des services devait s'organiser autour de 4 axes majeurs:

- Le travail dissimulé en augmentant le nombre de contrôles mais aussi en accélérant la dématérialisation et la simplification des formalités déclaratives;
- L'emploi d'étrangers sans titre par l'augmentation du nombre de sanctions pénales et administratives;
- Les fraudes transnationales;
- Les statuts spécifiques (travailleurs indépendants, stagiaires).

5 secteurs professionnels devaient être plus particulièrement ciblés: l'agriculture, la construction, les HCR, les services aux entreprises (gardiennage, nettoyage) et le spectacle vivant et enregistré.

Le Plan assignait des objectifs chiffrés aux services qui devaient réaliser, au moins, 25 % de contrôles conjoints et augmenter le nombre de procès-verbaux (+5%) et de redressements de cotisations sociales (+10%).

Il ressort du «*Bilan des contrôles effectués en 2011 dans les secteurs prioritaires dans le cadre du Plan national d'action pour l'année 2011*», publié par la DGT en octobre 2012, les principales données ci-dessous.

1.1. Les contrôles

Année 2011

67 000 établissements appartenant aux secteurs prioritaires (dont 1500 entreprises étrangères) ont été contrôlés par les différents services habilités⁷⁷. Bien qu'important, ce chiffre est inférieur à celui de l'année 2010 au cours de laquelle 70000 établissements avaient été contrôlés⁷⁸.

En 2011, 15 000 contrôles ont été effectués conjointement par deux (ou plus) services différents, dont 3 500 dans le secteur du BTP, qui concentre 41% de la totalité des contrôles, devant les HCR (24%) et l'agriculture (19%).

⁷⁷ Il est important de noter que ne sont pas comptabilisés dans le bilan les chiffres relatifs aux actions de la Police et de la Gendarmerie.

⁷⁸ Il faut noter que le taux de réponse à l'enquête des services de contrôle, pour l'année 2011, est inférieur à celui de l'année 2010, ce qui explique en partie la baisse du nombre des contrôles d'une année sur l'autre. Selon la DGT si l'on neutralise cette incidence statistique le nombre de contrôle 2011 serait équivalent à celui de 2010.

Au cours de la période 2004/2011, le nombre de contrôles a varié entre 71000, chiffre le plus haut, enregistré en 2004 et 59700, chiffre le plus bas, enregistré en 2009.

Au plan qualitatif, le Bilan met en exergue plusieurs points intéressants concernant la coopération inter-services:

- De l'avis partagé par la plupart des agents de contrôle qui y participent, cette coopération est positive;
- Les contrôles conjoints et les échanges d'informations auxquels ils donnent lieu, lors de leur préparation et dans la gestion de leurs suites, permettent de diversifier les champs d'investigation et d'approfondir la recherche d'indices et d'éléments de faits, d'ouvrir des pistes de recherche;
- Cette pratique de coopération administrative a une dimension formatrice pour les agents qui *«apprennent les uns des autres»*;
- Elle aurait, également, des effets *«pédagogiques et dissuasifs»* sur l'environnement: entreprises, donneurs d'ordre, salariés;
- Concernant la *«taille»* des opérations conjointes, la préférence des agents irait plutôt à des formats mobilisant 10 agents au maximum plutôt qu'à des opérations *«coup de poing»* massives.

1.2. Les infractions constatées

Parmi les 67 000 établissements contrôlés, 11 000 étaient en infraction de travail illégal, soit 16% pour un nombre total d'infractions de 18 000 dont, travail dissimulé 79%, emploi d'étrangers sans titre 11%, prêt illicite de main d'œuvre 3% autres infractions 7%.

4 000 des établissements en situation d'infraction appartiennent au secteur du BTP; 3 000 au secteur des HCR.

Les entreprises de sécurité privée représentent 25% des entreprises en infraction au moment du contrôle; les exploitations agricoles viennent ensuite avec un peu plus de 10% d'entreprises contrôlées en infraction.

La DGT précise que ce bilan n'est pas complètement exhaustif dans la mesure où un certain nombre de départements n'ont pas saisi, ou en tout cas adressé, leurs chiffres.

La même observation vaut pour ce qui a trait aux suites pénales effectives qui sont aussi partielles et provisoires.

1.3. Les suites des contrôles

1.3.1. Les observations de rappel à la loi

Dans près de 80% des cas les infractions constatées par les services, ont été régularisées et/ou ont fait l'objet d'observations écrites.

Cette proportion importante de *«non verbalisation»* résulterait, en partie, des difficultés rencontrées par les services de contrôle pour établir de manière certaine la matérialité des faits constitutifs des infractions, en partie aussi, de la difficulté de

démontrer suffisamment le caractère intentionnel de la commission de l'infraction, élément substantiel du délit comme on l'a vu plus haut.

Dans de nombreux cas, le premier contrôle a été suivi d'une «*contrevisite*» afin de vérifier que la régularisation demandée avait été faite.

1.3.2. Les procès-verbaux et les suites pénales

Les données analysées ici résultent de l'enquête annuelle sur les procès-verbaux réalisée à partir du fichier *TADEES* renseigné par les CODAF depuis 2005.

Les procès-verbaux dont il est question, au titre de l'année 2011, sont ceux qui ont été dressés et clos avant le 31 décembre de l'année considérée; les procès-verbaux relevés en 2011 mais qui n'ont pas été transmis au parquet avant le 31 décembre seront comptabilisés au titre de l'année 2012.

En 2011, 9 000 *procès-verbaux* pour travail illégal ont été dressés par l'ensemble des services de contrôle, soit 5% de plus qu'en 2010.

1/3 de ces procédures ont été établies à la suite d'opérations de contrôle inter-services.

L'évolution du nombre de procès-verbaux connaît une forte croissance, au cours de la dernière décennie: en 2003, 5 120 *procès-verbaux*, en 2011, 9 000 *procès-verbaux*, avec une pointe à plus de 9 000 *procédures* en 2009.

Concernant les suites pénales, les chiffres publiés par le ministère de la justice, pour l'année 2010, font état de 10 000 *infractions* de travail illégal ayant fait l'objet de condamnations par les tribunaux; 1000 *peines d'emprisonnement* ferme ou avec sursis ont été prononcées.

Parmi les condamnations prononcées, 3 500 sont relatives à des infractions de travail dissimulé: 25% à des peines d'emprisonnement, dont plus de 10% à de la prison ferme d'une durée moyenne de 4,5 *mois*; 60% à des peines d'amende, d'un taux moyen de 1 000 €.

241 condamnations ont été prononcées pour des infractions d'emploi de salariés étrangers sans titre de travail, dont 25 *peines d'emprisonnement* d'une durée moyenne de 2,7 *mois*.

Des amendes fermes ont été prononcées dans 88% des cas d'un montant moyen de 830 €.

1.3.3. La mise en œuvre des sanctions administratives

On n'a pas pu disposer de données consolidées et fiables sur la réalité des sanctions administratives.

En application de la *Circulaire interministérielle du 28 novembre 2012*, relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal, dans plusieurs départements, le CODAF est en train de structurer le circuit d'informations permettant de déclencher les décisions administratives nécessaires.

1.3.4. Les résultats des redressements de cotisations sociales

Les données, auxquelles il est fait référence ici, résultent du *Rapport thématique* de l'ACOSS établi au titre de l'année 2011.

Selon ce rapport:

- Les URSSAF ont dressé 4 996 procès-verbaux, relevant dans leur grande majorité, des infractions de travail dissimulé;
- Ces services ont par ailleurs «exploité» 1 220 procès-verbaux dressés par des services partenaires, émanant le plus souvent de l'inspection du travail et de la gendarmerie;
- Les redressements opérés ont atteint 220 millions €⁷⁹, dont 9 millions €, suite à exploitation des procès-verbaux des services partenaires.

1.4. L'action particulière de l'inspection du travail

Le nombre de points de contrôle de l'inspection du travail a augmenté de 40% de 2009 à 2010; le contrôle du travail illégal a représenté 12% de l'activité générale de contrôle du service.

D'une manière générale, la verbalisation par l'inspection du travail est faible: selon le *Rapport sur l'inspection du travail en 2011*, publié par la DGT, seulement 3% des infractions constatées par les agents de contrôle sont relevées par procès-verbal.

Entre 2004 et 2010, le nombre de procès-verbaux, toutes matières confondues, a, néanmoins, progressé, passant de 5 208 à 6 656.

Pour ce qui est du travail illégal, on enregistre, aussi sur la même période, une évolution à la hausse de 1 948 à 2 465 procès-verbaux.

En 2011, l'inspection du travail a dressé 2 473 procès-verbaux de travail illégal sur un total de 8 000 procès-verbaux, tous domaines d'application du droit du travail confondus.

Au-delà de ces chiffres et pourcentages, les agents de l'inspection du travail signalent fréquemment que leurs contrôles de travail illégal s'élargissent souvent aux effets sociaux et humains très négatifs de cette délinquance.

Ils sont ainsi amenés, en aval des contrôles, à intervenir sur des problématiques tels que des conditions indignes d'hébergement collectif de travailleurs⁸⁰, des abus de vulnérabilité, des manquements graves aux principes élémentaires de santé et de sécurité.

Comme l'indique un agent de l'inspection du travail, par ailleurs secrétaire permanent d'un CODAF, «le travail illégal c'est une pelote de laine...» ... qu'il s'agit de dérouler.

⁷⁹ 180 millions en 2010 déjà en augmentation de + 40% par rapport à 2009.

⁸⁰ Les déclarations d'hébergement collectif des travailleurs sont faites auprès de la préfecture.

1.5. Les limites de l'action de contrôle

Les inspecteurs et contrôleurs du travail ont pour objectif d'effectuer, en moyenne, 200 interventions par an⁸¹, hors activités administratives de bureau: sont comptabilisées dans ces interventions, outre les contrôles d'établissements et de chantiers et les *contrevisites* nécessaires pour s'assurer des suites données aux observations antérieures, la participation aux réunions des comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), les enquêtes diverses, suite à demande d'autorisation de licenciement de représentants syndicaux ou du personnel, ou à demande d'indemnisation du chômage partiel, le traitement des plaintes sur des irrégularités de contrats de travail, de rémunération, tous domaines où les droits individuels et collectifs des salariés sont aussi en jeu.

Les questions de santé et de sécurité au travail, et l'implication de l'inspection du travail dans les *Plans nationaux et régionaux de santé au travail*, les différentes formes de discrimination, les risques psychosociaux (en forte progression), le suivi *des plans de sauvegarde de l'emploi* (PSE), dont le nombre est en forte augmentation, compte tenu des mutations industrielles et des licenciements collectifs liés à la crise économique durable, constituent autant de priorités qui remplissent largement l'emploi du temps de ces agents.

Ces conditions d'activité et ces charges de travail sont une contrainte difficilement surmontable par les agents, quand on sait que l'intervention d'un agent dans une affaire "moyenne" de travail illégal nécessite au moins quatre à cinq jours de travail, comprenant le contrôle lui-même, les recherches d'informations complémentaires, la consultation des fichiers, les contacts avec des agents d'autres services et la rédaction des procédures; cette durée peut atteindre plusieurs jours, voire dans des cas exceptionnels, des semaines de travail, en continu ou en discontinu, pour des affaires plus lourdes⁸².

Dans ces conditions, il est peu probable que les inspecteurs et contrôleurs du travail puissent, à effectif constant, consacrer, dans un avenir proche, une part significativement plus importante de leur activité au contrôle du travail illégal.

En tout état de cause, de l'avis des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude, la complexité de la réglementation française, mais aussi l'absence d'harmonisation des législations sociales européennes qui génère des effets de «*dumping social*» constituent, aujourd'hui, les limites principales à la régulation et à la prévention du travail illégal.

Parmi les six infractions de travail illégal, certaines comme *les cumuls irréguliers d'emplois* restent marginales; il en est d'autres qui se développent, sous des formes particulièrement difficiles à mettre à jour pour initier une action administrative probante et judiciairement efficace.

Tel est le cas du *travail partiellement dissimulé*, pour lequel l'obligation de DPAAE, même quand elle est respectée, fait souvent fonction de «*leurre*»; ce qui oblige les services de contrôle à procéder, en cas de doute sérieux, à plusieurs contrôles successifs, décalés dans le temps (différents jours de la semaine, différents moments de la journée), pour arriver à démontrer que l'horaire de travail déclaré pour les salariés occupés ne correspond pas à leur durée de travail réelle.

⁸¹Dans les faits autour de 170 interventions. Rapport sur l'inspection du travail en 2011.

⁸² Selon la DGT, la durée moyenne de constitution d'un procès-verbal par l'inspection du travail serait de 4 mois.

La sous-traitance en «*cascade*» constitue un autre domaine de difficultés pour les services de contrôle: elle opacifie les responsabilités et les liens économiques et sociaux et peut mettre en présence et en co-activité, dans *une même situation de travail*, des personnes, sous statut de salariés, appartenant à différentes entreprises (dont certaines éphémères et volatiles) et des travailleurs, sous statut juridique d'indépendant.

La délinquance s'adapte pour échapper «*aux mailles du filet*» du contrôle et de la sanction, ce qui rend plus difficile, encore, le travail des agents de contrôle, en termes d'investigation et de rassemblement des éléments de preuve.

Le «*moteur*» du travail illégal est d'ordre économique et financier: la recherche du profit maximum immédiat; l'atteinte portée aux droits sociaux des salariés, qui constitue la préoccupation professionnelle principale des agents de l'inspection du travail, n'est, malgré sa gravité, qu'une conséquence.

Les délinquants de travail illégal savent compter et font leurs comptes: les gains financiers, obtenus par les fraudes fiscales ou sociales et le versement de salaires réduits, sont bien supérieurs aux pénalités financières effectivement encourues en cas de condamnation judiciaire; d'autant que la probabilité d'être contrôlé reste faible.

La dimension «*morale*» de la condamnation au pénal ne semble pas toujours avoir un poids suffisant pour dissuader des personnes se livrant au travail illégal; pour nombre d'entre elles, selon le mot d'une personne consultée, «*tricher est presque devenu un réflexe culturel*».

Il n'en reste pas moins vraisemblable, qu'une application plus sévère des pénalités d'amende et de prison (prévues par la loi) par les tribunaux serait de nature à renforcer la dissuasion.

D'aucuns considèrent cependant que, l'enjeu du travail illégal étant d'abord économique et financier, la sanction majeure devrait être du même ordre.

Cela renvoie, une nouvelle fois, à la délicate question, en période de crise grave de l'emploi, de l'effectivité des sanctions administratives, dont les conséquences économiques et financières, pour les délinquants, sont autrement plus sévères que les peines d'amendes prononcées par les tribunaux.

Des interpellations parlementaires ont été adressées au gouvernement, au cours de la dernière période, et encore très récemment (automne 2012), pointant l'insuffisance du contrôle et de la pénalisation effective du travail illégal dans plusieurs secteurs d'activités (notamment le bâtiment) et appelant au renforcement de la lutte contre cette délinquance.

Il est, par exemple, demandé au gouvernement d'accroître le nombre de contrôles pendant les week-ends et les jours fériés, de créer un *fichier national* des employeurs condamnés pour travail illégal.

Ces interpellations font valoir que la situation serait bien plus grave que ne le laissent penser les bilans publiés par les autorités publiques et la Sécurité sociale.

Dans son Rapport sur l'état de la France, publié en décembre 2012, le *Conseil Economique, Social et Environnemental* (CESE) met au rang des priorités nationales le renforcement de la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

2. Le plan national d'action 2013/2015

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal a été réunie le 27 novembre 2012, sous la présidence du Premier ministre, pour faire un point d'évaluation du Plan national d'action 2011-2012 et arrêter le Plan national pour la période 2013- 2015.

Dans la note de présentation générale de ce Plan, il est fait état de la nécessité de mettre en œuvre une «*approche globale*» reposant sur quatre axes:

1. Le développement des démarches de prévention et de communication [en mobilisant l'ensemble des acteurs économiques et sociaux];
2. Un meilleur *ciblage* des contrôles, avec une exigence à l'adresse des services de mieux coordonner leurs actions, d'accroître le nombre de leurs interventions, en visant aussi souvent que possible à incriminer et poursuivre tous ceux, personnes physiques et personnes morales, qui participent, à quelque niveau que ce soit, à la chaîne des profits;
3. Le renforcement de la coordination des corps de contrôle;
4. Une plus grande professionnalisation des agents.

La prise en compte des droits des salariés doit être une «*préoccupation majeure*», quelle que soit la forme de travail illégal constatée.

[L'inspection du travail peut apporter à la réalisation de cette finalité, directement par son action, mais aussi en appui aux autres services, une contribution essentielle].

Il est également précisé que, bien que le plan soit «*avant tout une démarche nationale, ... la France sera particulièrement active dans les négociations en cours du projet de directive d'application de la directive de 1996 sur le détachement.*»

Cinq objectifs opérationnels sont assignés aux services de contrôle:

- Objectif 1: *Poursuivre la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé.*
- Objectif 2: *Renforcer la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des PSI.*
- Objectif 3: *Développer le contrôle des opérations de sous-traitance en «cascade».*
- Objectif 4: *Intensifier le contrôle et la sanction des faux statuts.*
- Objectif 5: *Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail et garantir les droits que les salariés en situation irrégulière ont acquis du fait de l'exécution de leur travail.*

La *Circulaire interministérielle du 11 février 2013*, relative à la mise en œuvre du plan national d'action, indique que les dispositions qui doivent être prises, sous l'autorité des préfets de région, sont formalisées dans un *Plan d'action régional*, élaboré à partir d'un *diagnostic* des pratiques de travail illégal dans la région.

Conclusions

L'action conduite contre le travail illégal repose sur un certain nombre de points forts et de pratiques efficaces; on les rappellera ci-dessous:

-
1. Les relations de confiance qui se sont instaurées, dans la plupart des départements, entre les secrétaires de CODAF, l'inspection du travail, les autres services de contrôle, mais aussi avec les procureurs de la République.
 2. La pratique des contrôles conjoints.
 3. L'ouverture du contrôle «*labellisé travail illégal*» à d'autres éléments que la seule fraude sociale ou fiscale, c'est à dire aux conditions de travail et de vie des salariés, ce qui permet à l'inspection du travail de diffuser l'approche de ces problématiques à des corps de contrôle dont ce n'est pas le cœur de métier.
 4. Les formations inter-professionnelles communes aux agents des services de contrôle.
 5. Les cartes professionnelles des artisans et d'identité des salariés du bâtiment, qu'il serait utile d'étendre à d'autres professions particulièrement «exposées» aux risques de travail illégal.
 6. Les Maisons des saisonniers, pour leur rôle dans le développement économique territorial et dans l'accueil professionnel et social des demandeurs d'emploi, des salariés et des employeurs dans un cadre d'un partenariat large.
 7. La formation au droit social des responsables et des cadres des entreprises règlementées.
 8. L'information des travailleurs étrangers sur leurs droits acquis.
 9. L'information du public sur les risques encourus par des personnes privées en cas de recours à du travail illégal.

Ces «*bonnes pratiques*» méritent d'être encore consolidées et pour certaines, quand elles se sont développées localement dans tel ou tel département, étendues nationalement.

Mais des évolutions complémentaires sont nécessaires, tant au plan national qu'au plan européen, pour accroître l'efficacité de la prévention et de la répression du travail illégal; on citera notamment:

Au niveau national

10. La «*sécurisation*» d'un certain nombre de statuts «à risques» doit être renforcée.

Des statuts intermédiaires d'activités et d'emploi, comme le statut d'auto-entrepreneur par exemple, présentent, peut-être, des avantages en termes d'insertion professionnelle et sociale, mais ils ne sont pas suffisamment «*étanches*» à la fraude dans leur conception même.

D'un avis largement partagé, tant par les milieux professionnels dans lesquels ils se sont développés (artisanat du bâtiment, entretien parcs et jardins) que par les agents des services de contrôle et les magistrats du parquet, ces statuts devraient être revus juridiquement et plus strictement encadrés administrativement et fiscalement.

11. La mise en œuvre des sanctions administratives doit être rendue effective.

Les sanctions administratives pourraient devenir une «*arme*» très dissuasive, à condition que leur mise en œuvre soit «*fluidifiée*» et ce, malgré le contexte économique difficile évoqué plus haut.

12. La responsabilisation des partenaires sociaux doit être renforcée, à trois niveaux:

- a) Dans l'information des entreprises et du public sur les risques liés au travail illégal;
- b) Dans l'action civile à engager dans les affaires pénales;
- c) Plus généralement, comme pour les autres domaines de la relation de travail (qualifications, formation professionnelle, rémunérations, santé et sécurité au travail), la prévention et la réparation des dommages sociaux résultant du travail illégal pourraient devenir un objet de dialogue social et de négociation collective afin de mieux assurer la protection des salariés et la sauvegarde de leurs droits.

13. L'implication des *Collectivités locales* en amont des opérations de construction et de prestations de services pourrait être davantage sollicitée: elles ont, en effet, comme maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre publics une position «*clé*» pour contribuer à «*moraliser*» un certain nombre de marchés.

14. L'interprofessionnalité entre les services de contrôle doit être encore mieux organisée et accompagnée.

Au niveau européen

15. L'accélération de l'harmonisation des législations sociales des Etats membres de l'Union: la diversité actuelle des législations nationales complique l'application du droit dans le cadre des prestations de services internationales et rend, du même coup, les contrôles très difficiles.

16. Le développement de la coopération administrative européenne, dans le droit fil du projet de formation *Eurodétachement*, action financée par la Commission européenne et pilotée par l'INTEFP en France, en association avec la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, la Pologne et le Portugal, en 2010/2011.

17. L'adoption, dans les meilleurs délais possibles, de la Directive d'application de la Directive 96/71/CE de décembre 1996 sur le détachement dans le cadre des prestations de services transnationales,⁸³ proposée en mars 2012.

18. A l'instar de ce qui se fait dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, pour le risque amiante en 2006, les manutentions manuelles dans les transports et le milieu hospitalier, en 2008 et 2009, plus récemment pour les risques psychosociaux, en 2012, des *campagnes européennes d'action* contre le travail illégal pourraient être organisées, simultanément dans plusieurs Etats membres de l'Union, comprenant une composante *prévention* via la communication en

⁸³ Voir le texte de Fabienne Muller Maître de Conférence à l'université de Strasbourg dans le n° 7/8 de la revue *Droit social* de juillet/août 2012 à propos de l'affaire Flamanville: l'auteur pointe le décalage existant entre la législation communautaire et ses finalités originelles et les pratiques de détachement organisées de manière frauduleuse, rendant les cadres juridiques *simples* incapables d'endiguer ces agissements frauduleux et donc l'urgence de renforcer les exigences de la législation communautaire.

direction du grand public et des organisations professionnelles et syndicats de salariés sur les risques et conséquences du travail illégal et une composante *contrôle de secteurs à risques* (bâtiment, hôtellerie- restauration, agriculture, etc.) mettant en œuvre des méthodes et outils communs, élaborés par des services de l'inspection du travail de quelques Etats membres.

Le travail illégal, qu'il soit dispersé ou participant d'une économie souterraine organisée, parfois sur un mode maffieux, cause des dommages, dont il n'est pas exagéré de penser qu'ils érodent le *pacte social* existant : en cela il constitue un enjeu national et européen crucial.

L'administration du travail, et l'inspection du travail au premier chef, continueront à occuper dans la lutte contre le travail illégal une place prépondérante, en raison de leur vocation historique de service public de protection des salariés.

La participation des inspecteurs et des contrôleurs du travail à l'action publique de lutte contre la fraude fiscale et sociale sera d'autant plus efficiente et légitime qu'elle restera pleinement attachée aux fondements et finalités de la politique du travail.