

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Etranger Travail illégal Inspection du travail

LE MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ

*Direction générale du travail
(DGT)*

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Direction des affaires criminelles et des grâces
(DACG)*

**Circulaire DGT/DACG n° 10 du 7 juillet 2008 relative à
la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail et le travail dissimulé**

NOR : MTST0810842C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre du travail, des relations sociales de la famille et de la solidarité, la garde des sceaux, ministre de la justice à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel, Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance.

La circulaire DGT/DACG/IGTT/DGFAR/MISITEPSA n° 21 du 20 décembre 2006 définit le positionnement de l'inspection du travail dans la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail et le travail dissimulé. Elle souligne l'importance de la lutte contre le travail illégal au sein de la politique du travail, le caractère essentiel de la coordination des actions des différents services, la nécessité d'une action interinstitutionnelle préservant et valorisant les identités professionnelles et les missions de chacun. Elle met aussi en exergue le renforcement des moyens juridiques d'intervention à la disposition des agents.

La présente instruction a pour objet de rappeler ces principales orientations, afin d'en rechercher la meilleure opérationnalité, dans un contexte marqué par diverses évolutions institutionnelles et juridiques.

1. L'organisation de la lutte contre le travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre en 2008

Le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude dote l'administration d'une nouvelle organisation, avec l'ambition de répondre aux enjeux que porte l'évolution de toutes les fraudes, fiscales, sociales et travail illégal. Le nouveau dispositif, qui prévoit la dissolution de la DILTI, ouvre des perspectives d'expérimentation dans l'organisation de la lutte contre les fraudes au niveau local. A l'échelon national, la place et le rôle de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal sont confortés, et dans le respect des principes d'organisation de l'inspection du travail, le directeur général du travail apportera son concours au délégué national à la lutte contre la fraude.

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal, réunie le 19 novembre 2007, a mesuré les progrès accomplis au cours des dernières années. Elle a doté les services d'un plan d'action 2008-2009 exprimant une volonté politique claire autour d'un nombre d'objectifs plus réduit que par le passé. Quatre domaines d'intervention ont ainsi été définis :

- les fraudes dans le cadre des prestations de services transnationales ;
- le recours abusif à certains statuts, et en particulier celui de stagiaire ;
- le travail non déclaré ou sous-déclaré ;
- l'emploi d'étrangers sans titre.

Concernant l'emploi d'étrangers sans titre, le comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé le 7 novembre 2007 la reconduction en 2008 des opérations conjointes de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre et le travail dissimulé, sur la diversification des secteurs susceptibles de faire l'objet de telles opérations. L'organi-

sation de ces opérations conjointes s'inscrit donc dans l'activité des services d'inspection du travail sous l'égide des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal dans le respect des principes rappelés par la circulaire susvisée du 20 décembre 2006. Elle ne constituera qu'une partie très ciblée de l'activité des services d'inspection en matière de lutte contre le travail illégal et plus particulièrement de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre, telle qu'elle doit ressortir de l'ensemble des programmations (COLTI, plans d'actions régionaux et locaux) et de l'initiative individuelle des agents de contrôle.

2. Un environnement juridique évolutif pour la prévention et la répression de l'emploi d'étrangers sans titre

2.1. *La loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale a, dans son article 112, prévu un certain nombre de dispositions relatives à l'assiette et au recouvrement des cotisations sociales et contributions dues sur les rémunérations versées ou dues à un salarié en contrepartie d'un travail dissimulé au sens de l'article L. 8221-3 du code du travail*

Ainsi, le redressement de cotisations et contributions sociales sera évalué forfaitairement à six fois la rémunération mensuelle minimale en vigueur au moment du constat du délit, sauf preuve contraire.

Elle a aussi défini le principe de communication systématique de procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de sécurité sociale (nouvel article L. 8271-8-1 du code du travail).

2.2. *Le décret n° 801 du 11 mai 2007 a :*

- prévu dans quelles conditions tout employeur se proposant d'embaucher un étranger devait s'assurer de l'existence d'une autorisation de travail (R. 5221-41 du code du travail) ;
- précisé la procédure de vérification par l'ANPE, de la validité des titres de séjour et de travail des étrangers sollicitant leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (R. 5221-49) ;
- défini les obligations à la charge de toute personne concluant un contrat, à l'égard de son co-contractant (responsabilité solidaire des donneurs d'ordre D. 8254-2 et suivants) ;
- amélioré les conditions de recouvrement de la contribution spéciale prévue à l'article L. 8253-1 du code du travail (R. 8253-9 et suivants).

2.3. *La circulaire IMI/D/07/00003/C du 14 août 2007 a précisé les conditions de recouvrement de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement en cas de cumul d'infractions*

L'ensemble de ces dispositions, articulant prévention et coercition, peut avoir diverses incidences, directes et indirectes sur l'action de l'inspection du travail. Il convient donc de procéder dans chaque région à une analyse des initiatives qui seront prises pour leur mise en œuvre et des mesures complémentaires qui devront éventuellement assurer leur pleine efficacité.

3. Les missions de l'inspection du travail dans le domaine du travail illégal

La conception française de l'inspection du travail, telle qu'elle résulte de l'évolution de notre histoire sociale, implique une compétence sur l'ensemble des dispositions qui régissent les relations du travail. Cette intervention généraliste, confortée par le plan de modernisation et de développement actuellement en cours de réalisation, fonde la légitimité, ancienne et importante, de l'inspection du travail dans le domaine de la lutte contre le travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre, où ses missions répondent à une double exigence :

- la recherche et la poursuite des infractions visées aux articles L. 8112-1 et L. 8112-2 du code du travail ;
- le bénéfice pour l'étranger employé illégalement, des dispositions des articles L. 8252-1 à L. 8252-3 du code du travail.

3.1. *L'article L. 8112-1 du code du travail vise, bien sûr, les infractions le plus couramment constatées par l'inspection du travail sur le champ du travail illégal, telles qu'elles sont visées à l'article L. 8211-1 du même code. La recherche et la poursuite de ce type d'infraction appelle une coopération entre différents services au regard :*

- de la multiplicité des corps de contrôle mentionnés aux articles L. 8271-7, L. 8112-1, L. 8271-14 et L. 8271-17, qui justifie des échanges d'informations et une coordination des interventions (contrôle et suites données au contrôle) ;
- de la complexité de certaines situations d'emploi illégal qui nécessite une pluralité et une complémentarité de techniques d'approche, de moyens d'investigations et de suites données aux constats ;
- de la pertinence d'actions ciblées sur un secteur professionnel ou géographique, avec une concentration de moyens d'intervention sur un temps limité.

Sont également visées à l'article L. 8112-2, des dispositions beaucoup plus récentes et moins fréquemment utilisées par l'inspection du travail.

Les articles 225-13 à 225-15-1 du code pénal, réprimant les faits :

- d'obtenir d'une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, la fourniture de services non rétribués ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli ;
- de soumettre une personne, dont la vulnérabilité en l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine ;

- les articles L. 622-1 et L. 622-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile concernent les poursuites des personnes qui ont, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger en France.

Les situations envisagées par ces textes dépassent les notions de travail dissimulé et d'emploi d'étrangers sans titre. Leur appréhension et répression permettent cependant de donner une dimension supplémentaire à l'action des agents de l'inspection du travail dans la protection des travailleurs les plus démunis et les plus fragiles. L'organisation de leur action, les outils méthodologiques mis à leur disposition, les partenariats qu'ils peuvent mobiliser et dans lesquels ils peuvent s'inscrire pour une intervention toujours plus pertinente et efficace sur ces domaines doivent donc être recherchés à chaque niveau hiérarchique avec une attention particulière aux pratiques dont sont victimes les migrants non pourvus de titre qui, de ce fait, sont parmi les plus fragiles et les plus exposés.

3.2. *Les dispositions des articles L. 8252-1 à L. 8252-3 du code du travail assimilant l'étranger employé illégalement à un travailleur régulièrement engagé en ce qui concerne les obligations de l'employeur relatives à la réglementation du travail (salaires et accessoires, indemnités de rupture) doivent trouver application dans toutes les situations, y compris par la mise en œuvre des procédures juridictionnelles prévues dans les deux derniers alinéas de l'article*

Les difficultés d'application de ces principes ont parfois été évoquées dans le cadre des échanges régionaux prévus par la circulaire du 20 décembre 2006.

Les recherches de solution qui ont été esquissées, tant par certains parquets que dans quelques directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle font actuellement l'objet d'un recensement et d'une exploitation en vue de leur diffusion et de leur développement dans un cadre de référence nationale. Cette action en cours doit être nourrie et enrichie par une multiplication des initiatives locales, dont les procureurs généraux et les directeurs régionaux rendront compte régulièrement selon les modalités indiquées à la fin de la présente circulaire.

4. L'organisation de l'action de l'inspection du travail

Le gouvernement conduit une politique d'immigration et d'intégration maîtrisées. Cette priorité nationale, concrétisée notamment par la loi 2007-1631 du 20 novembre 2007, trouvera un écho particulier dans la présidence française du Conseil de l'Union européenne au deuxième semestre 2008. Le travail des étrangers est au centre de cette politique, avec la recherche d'un équilibre entre l'élargissement des possibilités de recrutement, tel qu'il ressort de la circulaire IMIN 0700011 C du 20 décembre 2007 et l'intensification de la lutte contre le travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre, qui sont des vecteurs importants de l'immigration clandestine.

Cette imbrication entre immigration clandestine et travail illégal n'implique cependant pas une confusion entre le contrôle de l'immigration et la lutte contre le travail illégal, chacune de ces politiques ayant une définition excédant largement le périmètre de leur interdépendance. La distinction juridique de ces deux formes de délinquance a pour corollaire la nécessaire prise en compte de la distinction et du respect des identités professionnelles, des règles d'intervention, des objectifs de contrôle et des organisations spécifiques de chaque intervenant dans la lutte contre le travail illégal dont l'efficacité globale résultera de la recherche des complémentarités.

Dans ce cadre, l'inspection du travail, dont les missions ont été rappelées ci-dessus, intervient dans le respect des règles et des garanties qui sont les siennes et qui résultent de dispositions internationales et nationales, rappelées notamment par le conseil d'Etat dans les décisions rapportées par la circulaire susvisée du 20 décembre 2006 et par sa nouvelle décision du 15 octobre 2007.

Sans préjudice des évolutions d'organisation qui résulteront de l'application des orientations du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 prévoyant la fusion des services d'inspection du travail, les agents de contrôle relevant du ministère chargé du travail sont placés sous la responsabilité du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité. Le directeur général du travail s'est vu confier par le décret du 22 août 2006 l'exercice de la fonction d'autorité centrale au sens de la convention 81 de l'OIT. Il a autorité, sur le champ du travail, sur les services déconcentrés, dans le cadre d'une ligne hiérarchique clairement définie. Ce cadre juridique pour le système d'inspection du travail a depuis été validé, au regard de l'indépendance de l'inspection du travail principe fondamental du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution (Conseil constitutionnel par décision 2007-561 du 14 janvier 2008).

L'implication des services d'inspection du travail dans l'action interministérielle de lutte contre le travail illégal et la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre doit être forte, visible, et identifiée, dans le respect des principes une nouvelle fois rappelés ci-dessus. Les relations périodiques des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle avec les procureurs généraux près les cours d'appel et des directeurs départementaux avec les procureurs de la République, notamment au sein de chaque COLTI permettront de formaliser les résultats de l'action, en mettant en exergue les avancées et les difficultés persistantes, dans un rapport annuel à adresser chaque année, sous le présent timbre avant le 28 février.

Pour les parquets, des développements sur cette question devront être inclus dans le rapport prévu par la circulaire du ministère de la justice du 27 juillet 2005 sur le travail illégal.

*Le ministre du travail,
des relations sociales, de la famille
et de la solidarité,
XAVIER BERTRAND*

*La garde des sceaux,
ministre de la justice,
RACHIDA DATI*