

N° 75

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 7 novembre 1991.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France,*

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gerard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2242, 2250 et T.A. 532.

Sénat : 35 et 74 (1991-1992).

Etrangers.

## SOMMAIRE

---

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	3
INTRODUCTION .....	9
<b>I. LE TRAVAIL CLANDESTIN EST UN PHENOMENE MULTIFORME ET EVOLUTIF</b> .....	<b>12</b>
<b>A. UNE NOTION EXTENSIBLE</b> .....	<b>12</b>
1. La définition du travail clandestin .....	12
2. Les délits connexes .....	14
<b>B. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À ÉVALUER</b> .....	<b>17</b>
1. l'approche économique .....	18
2. L'approche empirique .....	19
<b>C. ELÉMENTS D'UNE TYPOLOGIE DU TRAVAIL CLANDESTIN</b> .....	<b>22</b>
<b>D. L'EMPLOI ILLÉGAL DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS</b> .....	<b>24</b>
1. Son ampleur .....	24
2. Ses principales caractéristiques .....	25
<b>II. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN REQUIERT DES MOYENS DIVERSIFIES</b> .....	<b>28</b>
<b>A. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION SUR LE PROJET DE LOI</b> .....	<b>28</b>
1. Des peines plus dissuasives .....	28
2. Un dispositif préventif peu réaliste .....	31
<i>a) La déclaration nominative auprès des organismes de protection sociale</i> .....	31
<i>b) L'attestation d'embauche</i> .....	34
<i>c) La responsabilité solidaire des cocontractants</i> .....	35
3. Divers .....	41
<i>a) Le fichier informatisé</i> .....	41
<i>b) Les nouvelles missions de l'OMI</i> .....	42
<b>B. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	<b>44</b>
1. Mieux appliquer les dispositions en vigueur .....	44
2. Rendre le recours au travail clandestin moins attractif .....	46
3. Associer les professionnels .....	48
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>50</b>
<b>AMENDEMENTS</b> .....	<b>51</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des affaires sociales s'est réunie le mercredi 6 novembre 1991, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 35 (1991-1992) renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.*

*M. Bernard Seillier a rappelé, dans son exposé liminaire, que la commission des Affaires sociales n'était saisie que pour avis sur ce texte qui s'intègre dans la politique du Gouvernement sur l'immigration et qui vise plus particulièrement l'immigration clandestine, mais que le travail clandestin a fait l'objet de nombreuses dispositions législatives depuis le début des années 1970, qui ont généralement été examinées par la commission des Affaires sociales. Il a souligné qu'elle avait d'ailleurs eu souvent l'occasion de le faire ces dernières années. Pas moins de cinq lois ont été votées depuis 1988 sur ce sujet et huit depuis 1985 !*

*Sur la forme, il a regretté qu'une fois encore les mesures proposées pour lutter contre le travail clandestin ne fassent pas l'objet d'un texte propre, estimant que le sujet s'y prêtait volontiers, compte tenu de l'accord de principe qui existe sur le bien-fondé de la lutte contre ce phénomène.*

*Toutefois, il a estimé qu'il existe diverses formes de travail clandestin et qu'elles ne revêtent pas la même gravité. Les moyens de lutte doivent être adaptés en conséquence et s'attaquer prioritairement aux formes les plus choquantes.*

*Il a estimé, par ailleurs, que ce texte introduisait une certaine confusion entre l'immigration et le travail clandestin alors même que les statistiques disponibles sur les infractions au dispositif de travail clandestin tendent à montrer que les étrangers sont plutôt minoritaires (40 % seulement en 1990).*

*Il a précisé que son examen a porté sur le titre I consacré au travail clandestin et modifiant le code du travail. Puis il a présenté celui-ci en précisant qu'il comprend trois séries de dispositions.*

*La première, la plus "novatrice", est relative à la prévention du travail clandestin. Trois mesures essentielles sont prévues. L'article premier A nouveau, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, oblige les employeurs à procéder, préalablement à toute embauche, à une déclaration nominative auprès des organismes de protection sociale, dont l'application sera progressive.*

*Le projet prévoit également, à l'article premier, la délivrance systématique d'une attestation par l'employeur, c'est-à-dire d'un document remis immédiatement au salarié au moment de l'embauche afin de prouver leur relation de travail. Enfin, l'article 2 qui est au coeur du dispositif de lutte contre le travail clandestin, détermine les vérifications préalables auxquelles les particuliers ou les entreprises seront tenus désormais de procéder avant la signature d'un contrat et, à défaut desquelles ils engageront solidairement leur responsabilité avec le travailleur clandestin.*

*La seconde série de dispositions vise à réprimer plus sévèrement le travail clandestin. Elles représentent les quatre cinquièmes des dispositions du titre I. Cette aggravation des peines porte tant sur le recours à des travailleurs clandestins (articles 6 A et 6), la remise de fonds à l'occasion de l'introduction en France d'un travailleur étranger ou de son embauchage (art. 7), le marchandage et prêt de main d'oeuvre illicite (art. 5) que sur la violation du monopole de l'OMI (art. 12). Pour les infractions les plus graves, notamment l'emploi d'étrangers sans titre et le travail clandestin proprement dit, il prévoit également des peines complémentaires.*

*Enfin, la troisième série de mesures est relative à l'OMI. Il est proposé d'élargir ses missions notamment au contrôle de l'accueil et du séjour des étrangers venant en France pour une durée inférieure à trois mois. Il sera habilité à procéder aux vérifications sur place, à la demande des maires, préalablement au visa du certificat d'hébergement d'un étranger.*

*Puis M. Bernard Seillier a présenté ses observations.*

*En ce qui concerne l'aggravation des peines, il a estimé que ce texte appelle peu de commentaires. Le renforcement du dispositif répressif est un processus continu depuis 1972. S'agissant de dispositions pénales, il lui a semblé légitime de laisser à la commission des Lois le soin d'évaluer, le cas échéant, la cohérence de celui-ci avec, notamment, la réforme du code pénal qu'elle a à connaître.*

*Mais il a annoncé qu'il attirerait l'attention du ministre sur la nécessité d'un renforcement des contrôles et d'un développement des moyens de contrôle.*

*En revanche, sur le dispositif préventif, il a exprimé de très vives réserves. S'agissant en premier lieu de la déclaration préalable d'embauche, il a rappelé que la rédaction de l'article l'instaurant était approximative.*

*Sa mise en oeuvre soulèvera, en outre, de graves problèmes. La déclaration nominative suppose que les organismes de protection sociale visés par ce texte soient en mesure de gérer un fichier nominatif et qu'ils aient des moyens informatiques considérables et adaptés, alors que cela n'est pas le cas.*

*Pour les entreprises, cette réforme créera des contraintes énormes, disproportionnées avec l'objectif poursuivi, en particulier pour les plus importantes et celles connaissant un fort "turn over".*

*Cette mesure pose également un problème de cohérence. Alors que le Gouvernement met en place une procédure préventive fondée sur l'attestation d'embauche et avant même que ses effets en soient connus, il propose parallèlement une nouvelle modalité beaucoup plus contraignante, comme s'il préjugait de l'inefficacité de la première.*

*Enfin, cette disposition risque d'avoir les effets inverses à ceux recherchés, car il va inciter à la fraude et à la clandestinité en raison de son caractère contraignant.*

*Même l'annonce par Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la mise à disposition des employeurs d'un numéro vert ne permet pas de lever toutes les difficultés concernant notamment l'accès à ce numéro et la vérification des éléments communiqués par téléphone.*

*Sur l'attestation d'embauche, il a considéré que cette mesure améliorerait la transparence des relations du travail et allait aider les services de contrôles à caractériser l'infraction de travail clandestin, rappelant que cette règle a d'ailleurs été introduite en Belgique avec succès et que les organisations qu'il a auditionnées acceptent cette disposition dont les conditions d'application seront très souples.*

*S'agissant du nouveau dispositif de coresponsabilité, il a déclaré que le principal défaut était de transférer les responsabilités, qui relèvent en principe de l'Etat, sur les acteurs économiques.*

*Les vérifications qui seront mises à la charge aujourd'hui des citoyens sont précisément celles que sont chargés d'effectuer les agents de contrôle, en vertu de l'article L. 324-12 du code du travail.*

*Il a rappelé toutefois que le principe de coresponsabilité existe déjà. L'article L. 324-9 précise qu'il est interdit d'avoir recours sciemment aux services d'un travailleur clandestin et l'article L. 324-14 indique que celui qui a été condamné pour avoir recouru aux services d'un travailleur clandestin est tenu solidairement au paiement des taxes, impôts et charges dus.*

*Le problème réside évidemment dans la preuve de ces pratiques et dans les contrôles qui peuvent aboutir à des sanctions.*

*Mais les vérifications qui seront exigées des entreprises s'avèrent trop contraignantes notamment celles portant sur les déclarations auprès des organismes de protection sociale et de l'administration fiscale et celles relatives à la situation des salariés de l'entreprise cocontractante.*

*Il a estimé que seule l'immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés paraît facile à vérifier puisque l'article 72 du décret n° 84-406 du 30 mai 1984, relatif au registre du commerce, prescrit cette mention sur tous les documents d'affaires.*

*De même, en ce qui concerne la vérification de conformité des entreprises étrangères au regard non seulement de la législation nationale mais encore à celle "d'effet équivalent" de son pays d'origine, il a déclaré ne pas voir comment cette règle pourra s'appliquer.*

*Par ailleurs, en ce qui concerne l'article L. 324-14-1 qui vise les relations entre maîtres d'ouvrage et sous-traitants, il a estimé que ce texte était relativement peu contraignant et visait un vrai problème qui est celui de la sous-traitance dans le bâtiment avec des travailleurs non déclarés. Mais il a considéré qu'il fallait préciser dans la loi que la procédure d'injonction prévue par cet article ne peut être déclenchée que sur signalement des agents de contrôle habilités à la lutte contre le travail clandestin ou des organisations syndicales visées par les dispositions relatives à la lutte contre le trafic de main d'oeuvre étrangère.*

*Il a également proposé la suppression de l'article L. 324-14-2 sur le contrôle de la législation sur "les effets équivalents", jugée inapplicable et de l'article relatif à l'OMI.*

*Il a indiqué, enfin, que dans son rapport écrit, outre une présentation détaillée du phénomène du travail clandestin dans notre pays (définition, évaluation, caractéristiques), il formulait trois recommandations : mieux appliquer la loi, rendre le travail clandestin moins attractif, améliorer encore la prévention.*

*Un débat s'est alors ouvert. M. Jean Chérioux s'est déclaré consterné par ce texte qui a été présenté comme devant lutter contre l'immigration clandestine et qui, en fait, visera tous les employeurs et les particuliers. A l'exception de l'attestation d'embauche, il a estimé que tout le reste était aberrant.*

*M. Guy Robert a demandé si l'article L. 324-14 s'appliquera effectivement aux particuliers.*

*M. José Balarello a attiré l'attention du rapporteur sur les dispositions de l'article 3 qui prévoient la confiscation des biens sur lesquels a porté le travail clandestin dont la portée peut être excessive. Il l'a également interrogé sur les personnes qui pourront signaler au maître d'ouvrage l'utilisation de travailleurs clandestins par son sous-traitant.*

*M. Franck Sérusclat a également exprimé sa consternation sur les conclusions présentées par le rapporteur. Il a souligné l'insuffisance du dispositif législatif actuel qui ne doit pas conduire, en dépit de ses faibles résultats, à ne rien faire. Il a estimé que l'intérêt de ce texte était de rendre responsable tous ceux qui tirent profit du travail clandestin.*

*M. Marc Boeuf a souligné l'importance des problèmes posés par la sous-traitance. Il a également appelé l'attention sur la portée des mesures de confiscation et a estimé que l'idée de la déclaration préalable d'embauche était bonne.*

*M. Louis Boyer a estimé qu'au regard du travail clandestin, c'est le bâtiment qui soulève le plus de problèmes et a souligné les difficultés d'application de l'article L. 324-14-2. Il a estimé que les donneurs d'ordre doivent être protégés car ils ne peuvent pas tout contrôler.*

*En réponse, M. Bernard Seillier a précisé que :*

*- la nouveauté de ce texte résidait non pas dans le principe de coresponsabilité mais dans les vérifications exigées par les personnes qui souhaitent contracter ;*

*- les particuliers sont visés par l'article L. 324-14 mais assujettis à la vérification d'une seule des trois obligations prévues à l'article L. 324-10 ; par ailleurs, seuls les contrats supérieurs à 20.000 F sont concernés ;*

*- la déclaration préalable d'embauche est intéressante intellectuellement, mais son application est prématurée, compte tenu des moyens informatiques des caisses de protection sociale ;*

*- pour éviter que les maîtres d'ouvrage soient appelés à intervenir à partir d'une délation d'un concurrent peu scrupuleux, l'information déclenchant la procédure de l'article L. 324-14-2 émane soit d'agents de contrôle, soit des organisations syndicales ;*

*- la confiscation des biens est visée par un amendement du rapporteur de la commission des Lois.*

*Puis, la commission a examiné les amendements présentés par le rapporteur.*

*A l'article premier A, elle a adopté un amendement de suppression.*

*A l'article 2, après l'intervention de MM. Jean Chérioux, José Balarello, Marc Boeuf, Henri Belcour et Jacques Bimbenet, elle a adopté quatre amendements. Le premier vise à limiter à une unique vérification l'obligation mise à la charge des entreprises comme des particuliers pour dégager leur coresponsabilité. Le deuxième prévoit que seul le signalement effectué par les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 324-12 ou par les organisations syndicales visées à l'article L. 341-6-2, entraînera l'obligation pour le maître d'ouvrage d'enjoindre son sous-traitant de faire régulariser sa situation. Le troisième précise que les dispositions de l'article L. 324-14-1 ne seront pas applicables aux particuliers quelle que soit la destination de l'ouvrage réalisé à leur demande. Le quatrième amendement supprime l'article L. 324-14-2.*

*A l'article 10, elle a adopté un amendement de suppression.*

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires sociales de notre Haute Assemblée n'est saisie que pour avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France. Son examen au fond a été confié à la commission des Lois.

En effet, comme l'a rappelé le Premier ministre à l'Assemblée nationale, ce texte s'inscrit dans le cadre de la politique du Gouvernement en matière d'immigration présenté le 9 juillet dernier. Il vise plus précisément à lutter contre l'une des causes jugée essentielle de l'immigration clandestine, à savoir l'organisation par certains employeurs de véritables filières de travail au noir à partir de l'étranger.

Il a, par ailleurs, été présenté à l'Assemblée nationale par le ministre délégué à la Justice, M. Michel Sapin, qui a indiqué que le Gouvernement s'attaquait ainsi aux "racines mêmes de l'immigration clandestine".

Néanmoins, notre commission ne pouvait pas s'en désintéresser totalement. Depuis le développement du dispositif de lutte contre le travail clandestin au début des années 70, les nombreuses lois qui sont intervenues dans ce domaine ont généralement été examinées par notre commission.

Elle a, d'ailleurs, souvent eu l'occasion de le faire ces dernières années. Pas moins de cinq lois sont intervenues depuis 1988 sur le travail clandestin alors qu'il est interdit depuis une loi du 11 octobre 1940. En effet, le cadre juridique relatif au travail clandestin s'est forgé de façon très ponctuelle et progressive, souvent à l'occasion de l'adoption de DMOS, avec une accélération très nette ces dernières années.

De ce point de vue, le présent projet ne faillit pas à la tradition qui veut que le travail clandestin ne soit pratiquement jamais abordé de façon spécifique.

Il convient de regretter une fois encore le recours à ce procédé. Le présent projet comporte manifestement deux séries de dispositions distinctes : d'une part, des dispositions renforçant la lutte contre le travail clandestin (Titre I) et d'autre part, des mesures renforçant la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France ainsi que des dispositions diverses (Titres II et III).

Même si ces problèmes ne sont pas dépourvus de tout lien, leur présentation conjointe au sein d'un même projet de loi est de nature à introduire une certaine confusion. Le travail clandestin concerne les nationaux comme les étrangers, voire selon les statistiques établies à partir des verbalisations, majoritairement les premiers. Le fait que ce projet soit présenté comme une des mesures de la politique d'immigration du Gouvernement contribue à assimiler les étrangers aux travailleurs clandestins. Ce rapprochement est particulièrement apparent en ce qui concerne les dispositions relatives à l'Office des migrations internationales. Il est proposé d'habiliter l'OMI à procéder aux vérifications sur place demandées par les maires préalablement au visa des certificats d'hébergement pour les séjours de moins de trois mois, alors que cet établissement est chargé, depuis son origine, des opérations de recrutement et d'introduction en France des travailleurs étrangers et non des étrangers en général.

En tout état de cause, la commission des Affaires sociales était naturellement appelée à se prononcer sur le dispositif du titre premier. Après une présentation des caractéristiques du travail

**clandestin dans notre pays, le présent rapport expose les observations et les recommandations que celle-ci soumet à la Haute Assemblée.**

## **I. LE TRAVAIL CLANDESTIN EST UN PHENOMENE MULTIFORME ET EVOLUTIF**

### **A. UNE NOTION EXTENSIBLE**

Le travail clandestin est une notion difficile à appréhender. D'une part, il existe une définition juridique stricte du travail clandestin mais également toute une série de délits connexes qui s'intègrent au dispositif législatif de lutte contre le travail clandestin. Par ailleurs, le phénomène "travail clandestin" au sens large est par nature profondément évolutif.

#### **1. La définition du travail clandestin**

La première difficulté réside dans sa définition même. A propos de l'économie souterraine, par exemple, dont le travail clandestin est une composante, l'INSEE ne relève pas moins d'une trentaine d'appellations différentes (1).

Dans le langage courant, le travail clandestin est assimilé au "travail au noir", c'est-à-dire à l'activité professionnelle non déclarée qui échappe aux réglementations en matière fiscale ou sociale.

En fait, le travail n'est clandestin que par rapport à la règle, aux institutions ou à la loi. On le définit de façon négative par rapport à la réglementation existante.

Le travail clandestin recouvre donc des situations extrêmement diverses qui vont, par exemple, du simple baby-sitting assuré par un étudiant aux ateliers clandestins de confection. Mais leur dénominateur commun est bien la volonté de dissimulation

(1) Jean Charles Willard. L'économie souterraine dans les comptes nationaux - Economie et statistiques n° 226 - novembre 1989

**partielle ou totale d'activités pour échapper aux règles fixées par l'État sous toutes leurs formes (fisc, sécurité sociale, etc.).**

**Au plan juridique, le travail clandestin est défini par l'article L. 324-10 du code du travail. Est considéré comme tel, "l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne physique ou morale qui s'est soustraite intentionnellement à l'une des quelconques obligations suivantes :**

**1°) requérir son immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés, lorsque celle-ci est obligatoire,**

**2°) procéder aux déclarations exigées par les organisations de protection sociale et par l'administration fiscale.**

**3°) en cas d'emploi de salariés, d'effectuer au moins deux des formalités prévues aux articles L. 143-3 (*bulletin de paie*), L. 143-5 (*livre de paie*) et L. 620-3 du présent code (*registre unique du personnel*)".**

**L'évaluation du travail clandestin passe donc nécessairement par l'appréciation de ces différentes pratiques illégales. Celles-ci sont communément connues sous les appellations de "travail au noir" (cas des artisans non immatriculés au registre des métiers et non déclarés) ou d'"ateliers clandestins" (cas des entreprises non immatriculées au registre du commerce, employant des salariés non inscrits sur les registres ou sans bulletin de paie).**

**Il faut souligner que l'auteur de l'infraction, c'est-à-dire le travailleur clandestin au sens de la loi, n'est pas le salarié non déclaré mais la personne établie à son compte, travailleur indépendant ou chef d'entreprise.**

**A l'origine, en effet, l'objectif de la première loi ayant interdit le travail clandestin, datée du 11 octobre 1940, était essentiellement de protéger les petits commerçants et artisans de la concurrence déloyale de certains salariés exerçant une activité indépendante en plus de leur emploi principal.**

Depuis la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987, les dispositions sur le travail clandestin concernent aussi le travail salarié dissimulé (3° de l'article L. 324-10). Mais le responsable reste, au regard de la loi, l'employeur qui peut être pénalement sanctionné. La loi ne prend pas en compte, par exemple, la connivence qui peut exister entre l'employeur et le salarié clandestin.

Toutefois, les formes du travail clandestin n'ont cessé de se sophistiquer, parallèlement sans doute au développement de la législation du travail et à celui du chômage.

Le code du travail définit aujourd'hui un certain nombre de délits connexes qui sont dans la pratique inclus dans le dispositif de lutte contre le travail clandestin. Il est révélateur, en effet, que la Mission interministérielle chargée de ce problème s'intitule "Mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'oeuvre".

## 2. Les délits connexes

Au premier rang de ceux-ci, figurent les trafics de main d'oeuvre. Cette notion recouvre elle-même toute une série d'infractions. Certaines sont spécifiques à la main d'oeuvre étrangère, d'autres concernent indifféremment les salariés français ou étrangers.

- *Les trafics de main d'oeuvre étrangère* sont définis, pour l'essentiel, par le code du travail (au titre IV du Livre III). Elles ne visent pas les ressortissants des Etats-membres de la CEE, bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs dont sont exclus jusqu'au 1er janvier 1993 les Espagnols et les Portugais. Il s'agit, à titre principal, de :

- l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger (art. 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) ;

- l'emploi, direct ou par personne interposée, d'un étranger démuné de titre de travail (L. 341-6 al. A du code du travail réprimé par L. 364-2-1 du code du travail) ;

- la violation du monopole dévolu à l'Office des Migrations Internationales pour le recrutement et l'introduction en France des travailleurs étrangers et pour le recrutement en France de travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger (L. 324-9 code du travail réprimé par L. 364-3 al. 1 du code du travail) ;

- l'intervention (ou tentative) de manière habituelle à titre d'intermédiaire dans les opérations de recrutement et d'introduction d'un étranger (L. 341-9 du code du travail réprimé par L. 364-3 l. 3 du code du travail) ;

- l'interdiction pour l'employeur de se faire rembourser par un travailleur étranger les frais occasionnés par sa venue en France ou d'opérer des retenues sous quelque dénomination que ce soit sur le salaire du travailleur étranger à l'occasion de son engagement (L. 341-7-1 al. 1 du code du travail réprimé par L. 364-4 du code du travail) ;

- l'interdiction à toute personne de se faire remettre ou tenter de se faire remettre des fonds ou des biens par un étranger en vue ou à l'occasion de son introduction en France ou de son embauchage. Sous réserve de l'article L. 762-10 relatif aux agents artistiques (L. 341-7-2 du code du travail réprimé par L. 364-5 du code du travail) ;

- la fraude pour obtenir un titre de travail (L. 364-2 du code du travail) ;

- l'emploi d'un étranger dans une autre profession ou secteur géographique que ceux autorisés (L. 341-6 al. 2 du code du travail réprimé par R. 364-1 du code du travail) ;

Ce type d'infraction recouvre donc un champ d'application non négligeable et qui n'a cessé de s'affiner.

- *Certaines infractions à la législation sur le travail temporaire, le prêt de main-d'oeuvre et le délit de marchandage participent également au même objectif.*

Dans le cadre de la législation du travail temporaire, par exemple, est considéré comme illégal :

- le non-respect du principe d'exclusivité de l'activité d'entrepreneur de travail temporaire (L. 124-1 du code du travail réprimé par L. 152-2 du code du travail) ;

- l'exercice d'une activité de travail temporaire sans garantie financière et/ou sans déclaration à l'inspection du travail (L. 124-8 du code du travail et/ou L. 124-10 du code du travail réprimée par L. 152-2 du code du travail) ;

- la mise à disposition par une entreprise de travail temporaire de travailleurs étrangers si la prestation de service doit s'effectuer hors du territoire français (L. 341-3 al. 3 du code du travail réprimé par L. 364-1 du code du travail).

Pour le prêt de main d'oeuvre à but lucratif l'interdiction porte sur toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main-d'oeuvre dès lors qu'il est effectué hors du cadre légal du travail temporaire (art. l. 763-3 à L. 763-10 du code du travail).

S'agissant du marchandage, l'interdiction concerne toute opération de fourniture de main-d'oeuvre à but lucratif dès lors qu'elle cause un préjudice au salarié ou qu'elle élude l'application de la loi, du règlement ou de la convention collective (L. 125-1 du code du travail réprimé par L. 152-3 du code du travail).

Il convient de souligner que ces différentes infractions commencent à peine à être perçues comme des manifestations directes ou indirectes du travail clandestin.

- Le dernier volet important à rattacher au dispositif de lutte contre le travail clandestin est constitué par les infractions pour *l'emploi des salariés non déclarés*. Ce type d'infraction consiste à ne pas effectuer auprès des organismes de sécurité sociale, de mutualité sociale agricole ou d'assurance chômage, les déclarations relatives à l'emploi de salarié.

Elles sont fixées essentiellement par le code de la sécurité sociale (article L. 244-1 et suivants) et du code rural (articles 1024, 1028, 1034 et suivants).

\*

On constate donc le caractère encore assez flou des limites du dispositif de lutte contre le travail clandestin. La fraude fiscale, par exemple, n'est pas recensée comme relevant du travail clandestin alors qu'elle s'y apparente tant au plan des moyens que des conséquences.

Cette imprécision se retrouve inévitablement dans les statistiques communiquées par les services de contrôle.

En effet, la seconde difficulté que l'on rencontre lorsque l'on veut cerner le travail clandestin, c'est son évaluation.

## B. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À ÉVALUER

On avance fréquemment le chiffre de 800 000 travailleurs clandestins en France. L'origine de cette évaluation est une étude globale du BIT sur l'ensemble des pays membres de l'OCDE, publiée au début des années 80 et qui évaluait de 3 à 5 % de la population active, l'emploi "informel".

En réalité, cette évaluation apparaît arbitraire faute d'une définition commune du travail clandestin et d'un appareil statistique suffisant.

## 1. L'approche économique

Malgré l'affinement progressif des méthodes depuis 1962, les comptes nationaux procèdent à une évaluation, largement empirique, de l'économie souterraine. Celle-ci recouvre, par convention, d'une part les activités illicites productrices de biens et de services (comme par exemple la production clandestine de drogue et d'alcool, les revenus du proxénétisme etc.), et d'autre part les activités productrices licites non déclarées ou économie au "noir".

L'économie au "noir" constitue elle-même un ensemble disparate. Elle correspond à la fois aux pratiques de fraude et d'évasion fiscales exercées par des entreprises déclarées et licites et celles qui le sont au sein d'entreprises non déclarées, c'est-à-dire travaillant au noir.

Pour prendre en compte l'économie au noir, les comptes nationaux réalisent des "redressements". Ainsi, pour la fraude et l'évasion fiscales, ils se fondent sur les statistiques des contrôles opérés par les services fiscaux auprès des entreprises. Ils réalisent également une évaluation spécifique de la fraude des entreprises sur la TVA (1).

Cette approche macro-économique fondée sur des statistiques de production auxquelles sont apportés quelques correctifs n'est donc qu'imparfaite.

Selon les données disponibles les plus récentes, en 1988, environ 250 milliards de francs, soit plus de 4 % du PIB, ont été intégrés dans la valeur ajoutée totale au titre de l'économie "au noir". Ces revenus non déclarés aux pouvoirs publics sont d'un niveau comparable à ceux de branches comme l'agriculture ou l'énergie.

(1) Le montant global de la TVA fraudée est estimé en confrontant un niveau théorique, correspondant à l'ensemble des emplois des biens et des services, et le montant effectivement perçu par l'Etat au titre de la période.

Pour le seul travail au "noir", le redressement apporté aux comptes nationaux équivaut à un chiffre d'affaires de 74 milliards de francs, soit une valeur ajoutée de 63 milliards de francs, et 1,1 % du PIB.

### EVALUATION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN 1988

(en milliards de francs)

Motifs de redressement	Chiffre d'affaires	en volume	En % du PIB
<b>1. Economie au noir</b>			
- travail au noir	74	63	1,1
. activités marchandes	61	50	0,9
. services domestiques	13	13	0,2
- fraude et évasion fiscales	256	170,5	3
. sur recettes	220,5	135	2,4
. sur TVA	35,5	35,5	0,6
- revenus salariaux non déclarés :			
. pourboires	14,5	14,5	0,3
. avantages en nature	13	13	0,2
	1,5	1,5	
<b>2. Autres ensembles :</b>			
- revenus agricoles			
- entreprises absentes	85	40	0,7
- vols dans les commerces	220	150	2,7
	19	19	0,3

## 2. L'approche empirique

Les statistiques de lutte contre le travail clandestin faites par la Mission interministérielle prennent en compte quatre types d'infractions :

- le travail clandestin (article L. 324-9)
- l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail (article L. 341-6)
- le marchandage et le prêt de main-d'oeuvre illicite (articles L. 125-1 et L. 125-3)
- l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier d'étrangers (article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

Une première évaluation du travail clandestin est fournie par le nombre de procès-verbaux dressés par les services de contrôle (essentiellement les inspections du travail, de l'agriculture et des transports, la gendarmerie et la police) et qui sont transmis au Procureur de la République ainsi qu'à la Mission interministérielle.

En 1990, les services ont dressé 4 954 procès-verbaux. Ce chiffre marque une progression limitée par rapport à 1989, mais importante si on se réfère à 1987.

Nombre de procès-verbaux :
1987 : 1 301
1988 : 2 620
1989 : 4 476
1990 : 4 954 (1)

(1) En se reportant au tableau reproduit infra on constatera que ce chiffre tient compte de procès-verbaux d'infractions n'entrant pas dans les précédentes statistiques.

Au niveau des infractions, les statistiques font apparaître des résultats sensiblement différents. En effet, une même procédure peut correspondre à plusieurs infractions.

En 1990, on a relevé 11 687 infractions contre 8 356 en 1989.

Ces chiffres sont difficiles à interpréter. Ils ne correspondent pas toujours à des séries homogènes. Ainsi en 1990 ont été intégrés diverses infractions dont celles sur les registres du personnel (L. 620-3), la violation du monopole de l'OMI (L. 341-9) ou de l'utilisation de faux papiers. Il est par ailleurs difficile de faire la part entre ce qui résulte d'une plus grande efficacité de l'action des services de contrôle et celle qui tient à une augmentation des délits.

En déduire en particulier un développement du travail clandestin, apparaît donc assez hasardeux.

**Statistiques établies à partir des procès-verbaux reçus à la M.I.L.U.T.M.O.**

**INFRACTIONS PAR SERVICE**

**ANNEE : 1990**

Services	Nombre de PV	L.341-6 emploi d'étrangers sans titre	L.324-9 travail clandestin	L.620-3 Registre du personnel	L.631-1 Obstacle aux fonctions de l'inspection du travail	L.125-1 à 3 Prêts de main d'oeuvre et marchandage	L.341-9 Violation du monopole de l'OMI	L.365-1 Fraudes sur l'obtention du titre de travail	Art. 21 Ord. du 02.11.45 sur l'entrée et le séjour des étrangers	Faux	Loi du 27.06.73 Hébergement collectif	TOTAL INFRACTIONS
Inspection du travail	1547	1769	1170	206	167	577	88	21	4	2	6	4010
Contrôleur spécialisé	262	315	166	79	7	12	4	5	0	0	1	589
Inspection du travail de l'agriculture	181	219	193	91	8	9	0	0	0	0	1	521
Inspection du travail des transports	44	2	83	2	1	12	0	0	0	0	0	100
Gendarmerie	1406	818	3099	342	0	85	15	78	402	109	15	4963
Police	508	735	273	69	2	59	80	3	256	12	5	1494
Min. Indus.	6	0	0	1	0	9	0	0	0	0	0	10
<b>TOTAL</b>	<b>4954</b>	<b>3858</b>	<b>4984</b>	<b>790</b>	<b>185</b>	<b>763</b>	<b>187</b>	<b>107</b>	<b>662</b>	<b>123</b>	<b>28</b>	<b>11 687</b>

## C. ÉLÉMENTS D'UNE TYPOLOGIE DU TRAVAIL CLANDESTIN

A l'occasion d'un colloque international qui s'est tenu à Poitiers les 26 et 27 avril 1990, le Professeur Ph. Bartélémy a présenté une typologie du travail au noir en France, en se fondant sur les nombreuses analyses, souvent partielles, qui se sont développées dans la décennie 80. En les recoupant avec les observations faites par la Mission interministérielle, on peut distinguer quelques-unes des caractéristiques du travail clandestin dans notre pays.

On estime que :

- Il concerne une population en moyenne plus jeune que celle dont le travail est déclaré.

L'âge des "offreurs" de travail au noir est compris pour l'essentiel entre 18 et 40 ans. La situation de famille des intéressés ne semble pas indifférente. En effet, on constate, par exemple, qu'une personne de 35 ans mariée avec enfants travaillera au noir avec une fréquence plus élevée qu'un célibataire du même âge.

- Certains secteurs sont plus touchés que d'autres. En 1990, les infractions relevées ont visé principalement le bâtiment (40 %), l'agriculture (11,5 %), le commerce (10 %), l'hôtellerie-restauration (9 %) et la confection (7 %). Ce classement est relativement constant d'une année sur l'autre. Il s'agit de secteurs traditionnellement saisonniers qui doivent gérer leur main d'oeuvre en fonction de l'irrégularité des besoins de la production.

- Les régions où sont relevées le plus d'infractions sont l'Île-de-France et la région Provence - Alpes - Côte d'Azur (PACA). Toutefois, il est vraisemblable que le phénomène n'épargne aucune zone. Ph. Barthélémy distingue cinq groupes en fonction des formes revêtues par le travail au noir et qui sont plus ou moins bien appréhendées par les services de contrôle :

. les zones essentiellement rurales (ex : Limousin) se caractérisent par un travail au noir plus développé dans l'agriculture, l'artisanat et les hôtels, cafés, restaurants. Il s'agit d'une forme

profondément enracinée dans les mentalités qui relève "des relations d'entraide et de convivialité" ;

. dans les régions PACA (Provence-Alpes Côte-d'Azur) et Ile-de-France, le travail au noir est surtout le fait de salariés ou de chômeurs et s'exerce principalement dans le bâtiment ;

. dans la zone Midi-Pyrénées-Corse, on constate que les employeurs au noir sont souvent les firmes et exercent dans tous les domaines, un peu sur le "modèle italien" ;

. le Languedoc-Roussillon arrive en tête pour l'intensité relative de son travail au noir. Certains économistes la recourent avec le dynamisme et la croissance qu'enregistre cette région ;

. le Nord-Pas-de-Calais apparaît, enfin, atypique puisque cette région est parmi celles où le travail au noir semble le plus faible.

Toutes ces observations sont bien entendu à prendre avec précaution. Elles se fondent en particulier sur une définition très large du travail clandestin.

Toutefois, elles tendent à prouver qu'il existe différentes formes de travail au noir ne présentant pas le même degré de gravité.

Certaines formes de travail au noir reposent sur l'exploitation systématique d'une partie de la population - généralement la plus pauvre et la moins protégée socialement- par de véritables trafiquants de main d'oeuvre. C'est le cas des ateliers clandestins ou de l'emploi de mineurs, des entreprises fictives... Celles-ci doivent être combattues avec la plus extrême vigueur.

Mais on discerne également des formes aux conséquences financières et humaines de moindre ampleur, correspondant à des motivations diverses et que l'on appelle couramment "petits boulots" (ces formes se développent souvent à domicile)..

**Les moyens de lutte doivent donc être adaptés à chaque cas. En particulier, la répression s'avère relativement impuissante lorsqu'il s'agit d'activités socialement mieux "tolérées".**

## **D. L'EMPLOI ILLEGAL DE TRAVAILLEURS ETRANGERS**

### **1. Son ampleur**

**L'évaluation du nombre de travailleurs étrangers en situation irrégulière varie, selon les sources, entre 200 000 et 300 000. Mais il s'agit d'estimations qui ne font l'objet d'aucune statistique officielle.**

**Le rapport sénatorial d'information de M. Jacques Thyraud, chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France, présenté en 1990, fait état d'au minimum 200 000 travailleurs étrangers clandestins. Cette évaluation s'appuie sur les résultats de l'opération de régularisation de 1981-1982 (150 000 demandes) majorés d'une évaluation du nombre de travailleurs d'origine étrangère, qui pratiquent le "nomadisme transfrontalier".**

**L'opération de régularisation de 1981-1982 a permis de relativiser les chiffres parfois excessifs avancés sur le nombre d'étrangers en situation irrégulière dans notre pays.**

**Toutefois, l'accroissement des demandes d'asile, la faiblesse du nombre des expulsions effectuées après condamnations (moins d'un tiers) et les observations relatives aux flux migratoires vers la CEE laissent à penser que notre territoire accueille un nombre important de travailleurs en situation irrégulière.**

## **2. Ses principales caractéristiques**

De l'opération de régularisation de 1981-1982 plusieurs enseignements ont pu être tirés :

- Sur environ 150 000 dossiers de régularisation déposés, quelque 130 000 ont fait l'objet d'une décision favorable. Parmi eux 20 % étaient des femmes. Il s'agit d'une population jeune (80 % des régularisés avaient moins de 32 ans) et souvent célibataire (60 %).

- Ces travailleurs sont entrés le plus souvent régulièrement en France, munis d'une autorisation de séjour de trois mois et leur durée de séjour au moment de leur régularisation n'excédait pas en moyenne deux ou trois ans.

- Les principales nationalités représentées étaient dans l'ordre : les Tunisiens, les Marocains, les Portugais, les Algériens et les Turcs. On notait également une forte proportion de ressortissants des pays d'Afrique noire, anciennement sous administration française.

- Plus de 95 % de ces travailleurs occupaient un emploi, souvent dans de petites structures (moins de dix salariés). Les principaux secteurs concernés étaient le BTP (30 %), l'hôtellerie-restauration (11,5 %), l'agriculture (10 %), les services domestiques (10 %). Les emplois en général de type ouvrier peu qualifié, étaient exercés dans des conditions de travail difficiles, pour une rémunération souvent inférieure au minimum légal.

- Environ 20 % travaillaient pour un patron étranger généralement de la même nationalité, ce qui montre l'importance du facteur ethnique.

**Le rapport 1988 de la Mission interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, complété par les statistiques 1990, apporte également des précisions intéressantes. Ces résultats sont mesurés à partir de l'activité des services de contrôle et de lutte contre le travail clandestin et confirment en général les précédentes indications.**

Si le chiffre brut d'étrangers sans titre verbalisés ne signifie pas grand chose (3 858 infractions à l'article L. 341-6 du code du travail correspondant à l'emploi d'étrangers sans titre), on peut

constater qu'environ 40 % du nombre des infractions mettent en cause des étrangers. Ces derniers sont donc plutôt minoritaires.

Au niveau des nationalités, les données disponibles, qui remontent malheureusement à 1987, montrent qu'environ 40 % viennent d'Europe, essentiellement du Portugal, de l'Espagne et de Turquie, 40 % sont issus d'Afrique, principalement de Tunisie et du Maroc et enfin qu'un peu plus de 10 % sont d'origine asiatique, en particulier chinoise.

Parmi les régions touchées par ce phénomène, deux zones se dégagent nettement : l'Île-de-France et le Sud méditerranéen (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon). Au vu des verbalisations, les départements du Sud-Est ont la quasi-exclusivité des infractions commises dans l'agriculture. A l'opposé, la région parisienne enregistre des taux élevés dans le secteur du cuir et de la confection. Pour les autres activités (BTP notamment), les résultats paraissent équilibrés.

Au total, le BTP, l'agriculture, le textile et certaines activités de services (notamment le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration) représentent plus de 80 % des secteurs d'activités visés.

Ce bilan appelle plusieurs observations :

- On constate un net accroissement des travailleurs provenant de pays européens moins développés. En 1987, le rapport de la Mission interministérielle note que les Portugais ayant fait l'objet d'une verbalisation étaient plus nombreux que l'ensemble des Maghrébins dont le comportement évolue peu par rapport aux tendances antérieures.

- Ce constat doit être recoupé avec l'apparition de nouvelles pratiques illégales, surtout dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, où les sous-traitances en cascade se combinent à un marchandage international de main-d'oeuvre entre entreprises de nationalité différente, en particulier au sein de la CEE.

Traditionnellement, le schéma habituel d'emploi illégal de main-d'oeuvre étrangère est le fait de petites entreprises qui établissent une relation de subordination directe avec des étrangers en situation irrégulière mais qui étaient déjà disponibles sur le territoire national après y être entrés par leurs propres moyens.

Certaines affaires récentes en Ile-de-France mettent en cause des entreprises qui n'ont aucun contact direct et individuel avec les travailleurs qui vont assurer la mise en oeuvre des chantiers. Chaque salarié demeure, par contrat légalement établi, en relation de subordination avec son entreprise d'origine située, le cas échéant, à l'étranger. L'entreprise utilisatrice prend en charge l'introduction collective en France de ces travailleurs légalement embauchés dans leur pays d'origine pour la durée du chantier auquel ils vont être affectés, leur hébergement durant leur séjour étant le plus souvent assuré par l'entreprise donneur d'ordre.

Ce sont ces "négrriers" modernes qu'il convient de combattre prioritairement.

Il apparaît clairement que la Communauté européenne doit accélérer l'harmonisation des législations sociales des Etats afin d'éviter de tels trafics de main-d'oeuvre.

\*

Après ce panorama du travail clandestin, il convient d'examiner à présent les réponses proposées par le présent projet de loi à l'évolution de ce phénomène dans notre pays.

## **II. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN REQUIERT DES MOYENS DIVERSIFIES**

Les études et les statistiques disponibles tendent à montrer que la législation actuelle est relativement inefficace. Cette inefficacité est liée à une série de facteurs :

- en premier lieu, le dispositif répressif en vigueur apparaît encore peu dissuasif.

- il souffre, par ailleurs, d'être toujours "en retard". On l'a vu, le travail clandestin est profondément évolutif et tente toujours par nature de contourner le cadre institutionnel. L'objectif doit donc être de le rendre moins attractif.

- les contrôles , enfin, restent encore relativement limités.

### **A. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION SUR LE PROJET DE LOI**

Si votre commission approuve dans son ensemble le renforcement du dispositif répressif, il émet de vives réserves sur le dispositif préventif, à son sens peu réaliste.

#### **1. Des peines plus dissuasives**

Le projet de loi propose une aggravation importante des différentes peines encourues en matière de travail clandestin, actuellement fixées par le code du travail. Ce renforcement, concerne des infractions pour lesquelles les dispositions actuelles n'apparaissent pas assez dissuasives.

Pour le recours à des travailleurs étrangers clandestins (articles 6A à 8), les peines maximales d'emprisonnement liées au non-respect des dispositions de l'article L. 341-6, (alinéa premier) du code du travail (interdiction d'engager, de conserver à son service ou d'employer des travailleurs clandestins)

passent de deux ans à trois ans. Le montant de l'amende correspondante sera compris entre 3 000 F et 30 000 F, au lieu de 2 000 F à 20 000 F. Ces peines d'emprisonnement et d'amende, qui pouvaient être prononcées alternativement, se cumulent désormais.

En cas de récidive, le contrevenant risquera cinq ans d'emprisonnement et une amende de 60 000 F contre quatre ans et 40 000 F à l'heure actuelle.

En cas de marchandage (article 5), défini par l'article L. 125-1 du code du travail ou de prêt de main d'oeuvre illicite visé à l'article L. 125-3 du code du travail. Le projet crée une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans. Par ailleurs, l'amende encourue variera de 2 000 à 200 000 F.

S'agissant de la remise de fonds (1) liée au recours du travail clandestin (article 7), la peine d'emprisonnement fixée actuellement de deux mois à deux ans est portée de trois mois à trois ans. La peine d'amende, de 2 000 à 200 000 F passe de 3 000 à 300 000 F. En cas de récidive, les peines correspondantes sont doublées.

En cas de la violation du monopole de l'OMI (article 12) visé à l'article 4341-9 du code du travail, (l'OMI dispose d'un monopole en matière de recrutement et d'introduction en France de travailleurs étrangers), la peine d'emprisonnement, actuellement comprise entre deux mois et un an, pourra atteindre trois ans, contre une amende de 2 000 à 20 000 F actuellement. En cas de récidive, l'emprisonnement pourra être porté à quatre ans contre trois ans actuellement.

Il convient de relever, par ailleurs, l'introduction de peines complémentaires (article 8) pour les infractions les plus graves liées au travail clandestin, soit :

(1) L'article L. 341-7-2 du code du travail interdit à quiconque de se faire remettre ou de tenter de se faire remettre de manière occasionnelle ou renouvelée, des fonds, valeurs ou biens immobiliers en vue ou à l'occasion de l'introduction en France d'un travailleur étranger ou de son embauchage.

- le travail clandestin proprement dit (infraction aux dispositions de l'article L. 324-9 du code du travail),
- l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail (infraction aux dispositions de l'article L. 341-6),
- l'obtention de fonds en vue ou à l'occasion de l'introduction en France d'un travailleur ou de son embauche (infraction aux dispositions de l'article L. 341-7-2),
- la violation du monopole de l'OMI (article L. 341-9).

Sont mises en place ou renforcées, les peines complémentaires suivantes :

- la confiscation des produits de l'infraction (articles 3, 6 et 12) : outre, le cas échéant, les biens sur lesquels a porté l'infraction, la confiscation pourra désormais viser "tout produit provenant directement ou indirectement de l'infraction ou du travail clandestin et appartenant au condamné" ; seront mis à la charge du condamné les frais nécessaires à l'exécution de la confiscation.

- L'interdiction d'exercer (article 4) : cette peine nouvelle concernera l'activité professionnelle "à l'occasion de laquelle" l'infraction a été commise, cette activité ne pouvant plus être exercée, directement ou par personne interposée ; l'interdiction pourra être prononcée pour une durée maximale de cinq ans.

- L'interdiction du territoire français (article 4) : seront concernés les étrangers, la mesure se traduisant de plein droit par leur reconduction à la frontière (à l'expiration, le cas échéant, de la peine d'emprisonnement qui aura pu être prononcée). L'interdiction pourra être prononcée pour une durée maximale de cinq ans. A noter que cette durée maximale sera de dix ans pour un certain nombre d'infractions liées à l'immigration clandestine (dispositions de la loi du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif, opposition à une mesure de reconduite à la frontière...).

Mais le texte exclut expressément cette peine complémentaire (nouvelle, elle aussi), pour un certain nombre d'étrangers dits "protégés" remplissant certaines conditions : étranger mineur, étranger ayant un enfant entre 2 et 4 ans, etc...

- L'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus assortie d'une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2 000 F à 20 000 F.

Ce dispositif répressif n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de votre commission. S'agissant de dispositions essentiellement pénales, elle a considéré que la commission des Lcis était la mieux à même d'en apprécier le contenu et la portée.

D'un point de vue général, votre commission approuve le renforcement des peines. L'exemplarité des sanctions en matière de travail clandestin présente un caractère dissuasif. Encore faut-il que ces peines soient, d'une part, prononcées et, d'autre part, que ces sanctions soient connues du public et des professionnels. Elle regrette le nombre relativement faible des sanctions appliquées. Elle souhaite que les sanctions soient plus souvent prononcées et fassent l'objet d'une large publicité.

## **2. Un dispositif préventif peu réaliste**

Les observations, généralement critiques de votre commission, concernent quatre dispositions principales.

### *a) La déclaration nominative auprès des organismes de protection sociale*

Suite à un amendement proposé par M. Vidalies, Melle Hélène Mignon et les membres du groupe socialiste, l'Assemblée nationale a adopté un article (article premier A) subordonnant toute embauche à une déclaration préalable du salarié par l'employeur auprès des organismes de protection sociale.

Cet amendement, qui n'a pas été examiné par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, appelle les plus grandes réserves tant sur la forme que sur le fond.

Comme l'a souligné lors du débat à l'Assemblée nationale, le ministre délégué à la justice, sa rédaction apparaît **approximative**. Cet article crée en effet une obligation (la déclaration nominative préalable auprès des organismes de protection sociale) sans l'assortir de sanction explicite en cas de violation et en précisant que cette disposition sera "expérimentée" dans le ressort de certaines URSSAF, caisses primaires d'assurance maladie et de mutualité sociale agricole. Quelles conclusions pourra-t-on tirer alors de cette opération ?

Sur le fond, cette mesure n'est pas moins criticable.

Elle crée une contrainte qui ne pèsera, dans un premier temps, que sur certains employeurs au mépris du principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

Sa mise en oeuvre soulèverait par ailleurs de graves problèmes. La déclaration nominative suppose que les organismes de protection sociale visés par ce texte soient en mesure de gérer un fichier nominatif. L'application de cette mesure implique, en outre, des moyens informatiques considérables. Or, dans le cas des URSSAF, les déclarations de salariés par les entreprises sont quantitatives et non pas nominatives. Elles servent juste au calcul de l'assiette des cotisations.

Les URSSAF, qui viennent à peine de "digérer" la mise en place de la C.S.G. seront appelées à partir du 1er janvier 1992 à prendre en charge les formalités de bulletins de paie de déclaration et de versement des charges sociales des particuliers qui emploient un salarié. Il n'est pas certain que ces organismes puissent mener de front toutes ces nouvelles missions.

Pour les entreprises, cette réforme créera des contraintes administratives considérables, disproportionnées avec l'objectif poursuivi, en particulier pour les plus grosses et celles qui connaissent un fort "turn over". Il paraît très excessif d'exiger une déclaration nominative sans délai pour des salariés embauchés en période d'essai et qui ne resteront peut-être dans l'entreprise que

quelques heures ou quelques jours ou, même, pourraient finalement ne pas se présenter.

Cette mesure pose également un problème de cohérence. Alors le Gouvernement met en place une procédure préventive fondée sur l'attestation d'embauche et avant même que ses effets en soient connus, il propose parallèlement une nouvelle modalité beaucoup plus contraignante, comme s'il préjugait de l'inefficacité de la première.

Enfin, cette disposition risque d'avoir les effets inverses à ceux recherchés. D'une part, il va inciter à la fraude et à la clandestinité en raison de son caractère contraignant d'un point de vue administratif et du risque financier qu'il représente (prélèvements indus).

D'autre part, il pourrait dissuader les embauches. Or, indirectement et comme l'a indiqué le 25 septembre dernier le ministre délégué à la Justice l'un des objectifs de ces mesures est la lutte contre le chômage. Ce dernier n'a d'ailleurs pas caché le peu d'enthousiasme que soulève cet article en s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Même l'annonce de la mise à disposition des employeurs d'un numéro vert ne permet pas de lever tous les problèmes pratiques, notamment sur l'accès à ce numéro et sur la vérification des éléments communiqués par téléphone.

En conséquence, considérant ce dispositif prématuré, votre commission souhaite donc la suppression de l'article premier A.

Elle n'en considère pas moins que les URSSAF ont un rôle important à remplir dans la lutte contre l'emploi de main d'oeuvre clandestine. Comme l'a rappelé récemment une circulaire du 3 octobre dernier, les URSSAF doivent intervenir dans le cadre "d'opérations concertées avec l'administration fiscale, les services du

travail et de l'emploi, ainsi que les services de police et de gendarmerie".

Il conviendrait donc de s'attacher dans l'immédiat à l'application de l'article L. 324-12 du code du travail, introduit par une loi récente en date du 3 janvier 1991, qui donne aux agents de contrôle des URSSAF le pouvoir de constater et de verbaliser les infractions. Les 1 200 contrôleurs en cours de formation devraient être opérationnels d'ici février 1992.

*b) L'attestation d'embauche*

L'article premier du présent projet tend à faciliter l'établissement de la preuve d'une éventuelle infraction de travail clandestin pour dissimulation de salarié.

En effet, lorsqu'il embauche quelqu'un, l'employeur est tenu de l'inscrire sur le registre unique du personnel en vertu de l'article L. 620-3 du code du travail.

Mais il arrive fréquemment lors de contrôles, que le chef d'entreprise invoque le recrutement très récent (le matin ou la veille) du salarié pour justifier sa non-inscription au registre ou le fait que le registre se trouve au siège de l'établissement (et non sur les lieux de travail annexes comme par exemple les chantiers) ou, encore, qu'il est provisoirement chez le comptable.

Pour y remédier, le projet prévoit qu'à l'obligation d'inscrire tout nouveau salarié sur le registre du personnel s'ajoute celle de remettre immédiatement à celui-ci un document attestant de son embauchage.

Votre commission est favorable à cette mesure. Elle considère que celle-ci améliore la transparence des relations du travail et va aider les services de contrôles à caractériser l'infraction de travail clandestin.

Au plan de ses modalités, la diversité des documents susceptibles de permettre à l'employeur de satisfaire à cette nouvelle obligation facilitera son application par les employeurs de bonne foi puisqu'ils pourront produire aussi bien :

- un extrait individuel du registre unique du personnel certifié conforme,

- une attestation d'emploi issue d'un carnet à souches numérotées,

- un contrat de travail ou une lettre d'engagement,

- par suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, un document prévu par convention ou accord collectif de branche, certifié conforme et fixant la date d'embauche.

Cette disposition apparaît, en outre, cohérente avec la proposition de directive européenne relative au contrat de travail en date du 31 janvier 1991.

Enfin, elle a déjà fait ses preuves à l'étranger, en particulier en Belgique où elle a été adoptée en 1990. Les responsables belges estiment qu'elle a déjà rapporté 5 à 6 milliards à la sécurité sociale. Rien que dans le Hainaut, on a déclaré 12 000 travailleurs de plus dans le secteur de la construction par rapport à l'année précédente.

### *c) La responsabilité solidaire des cocontractants*

Le principe de coresponsabilité existe déjà dans le code du travail. L'article L. 324-9 précise qu'il est interdit d'avoir recours sciemment aux services d'un travailleur clandestin et l'article L. 324-14 indique que celui qui a été condamné pour avoir recouru aux services d'un travailleur clandestin est tenu solidairement au paiement des taxes, impôts et charges dus.

L'aspect le plus novateur du projet réside dans son article 2. A défaut de procéder à certaines vérifications, toute

personne contractant avec un travailleur clandestin pourra être tenue solidairement responsable avec celui-ci.

Cet article propose, d'une part, une obligation à caractère général et, d'autre part, une obligation visant plus spécifiquement les maîtres d'ouvrage.

*- Obligation à caractère général (nouvel article L. 324-14 du code du travail)*

Elle concerne tous les types de contrats (exécution d'un travail, fourniture d'une prestation de service ou accomplissement d'un acte de commerce), y compris ceux passés par des particuliers : le contrat en cause doit porter sur une obligation d'un montant au moins égal à 20 000 F (dispositions nouvelles).

Il est désormais fait obligation d'assurer à toute personne que son cocontractant a bien effectué les formalités ou démarches énumérées à l'article L. 324-10 du code du travail : immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés, déclarations exigées par les organismes de protection sociale et par l'administration fiscale, formalités liées à l'emploi de salariés (délivrance de bulletins de paie, tenue d'un livre de paie...).

Les particuliers contractant pour leur usage personnel, celui de leur conjoint ou celui de leurs ascendants ou descendants, ont seulement l'obligation de s'assurer de l'exécution, par leur cocontractant, de l'une des formalités énumérées supra.

A défaut, la sanction consistera en une condamnation, solidairement avec le travailleur clandestin :

. au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires dus par ce dernier au Trésor et aux organismes de protection sociale ;

. au remboursement des sommes correspondant au montant des aides publiques consenties le cas échéant (disposition nouvelle) ;

. au paiement des rémunérations et charges dont le travailleur clandestin serait redevable en raison de l'emploi de salariés dissimulés, si ces derniers n'ont pas fait l'objet d'au moins deux des formalités requises à ce titre (délivrance de bulletins de paie, tenue d'un livre de paie...).

Les sommes dont le paiement est exigible sont déterminées au prorata de la valeur des travaux réalisés, des services fournis, du bien vendu et de la rémunération en vigueur dans la profession.

*- Les obligations spécifiques mises à la charge du maître d'ouvrage (nouvel article L. 324-14-1 du code du travail)*

Elles concernent le maître de l'ouvrage ou le donneur d'ouvrage, dans les rapports qu'ils entretiennent avec leurs cocontractants, à l'exclusion toutefois du particulier contractant pour son usage personnel ou pour le compte de son conjoint, de ses ascendants ou descendants. Peu importe le montant de l'obligation sur laquelle porte le contrat.

Lorsqu'il a connaissance de l'intervention d'un sous-traitant en situation irrégulière au regard de l'une ou l'autre des obligations fixées par l'article L. 324-10 du code du travail (v. supra), le maître d'ouvrage a l'obligation de mettre en demeure la personne avec laquelle il a lui-même contracté (qui n'est pas nécessairement le sous-traitant en cause), "de faire régulariser sans délai la situation" et ce, par lettre recommandée avec accusé de réception.

A défaut, le maître d'ouvrage est tenu solidairement avec son cocontractant, au paiement de l'ensemble des impôts, taxes, cotisations, rémunérations et charges mentionnés supra ainsi, le cas échéant, qu'au remboursement des aides publiques perçues.

Enfin, lorsque le cocontractant intervenant sur le territoire national est établi ou domicilié à l'étranger, les obligations dont le respect doit être vérifié sont, d'une part, celles qui résultent de la réglementation "d'effet équivalent" de son pays d'origine et, d'autre part, celles qui lui sont applicables au titre de son activité en France.

Ces nouvelles règles appellent les remarques suivantes :

1°) le principal reproche que l'on peut adresser aux mesures proposées est de **transférer les responsabilités qui relèvent en principe de l'Etat (exécution de la loi contrôles) sur les acteurs économiques qu'ils soient particuliers ou entreprises.**

Pour ne prendre que les plus récentes, cinq lois sont déjà intervenues dans ce domaine depuis 1988. Or, malgré cela, le phénomène demeure largement répandu et est loin d'être maîtrisé. A l'évidence, les moyens mis en oeuvre par l'Etat sont très insuffisants même si des efforts ont été accomplis.

Les vérifications qui sont mises à la charge aujourd'hui des citoyens sont précisément celles que sont chargées d'effectuer les agents de police judiciaire, les agents de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes, les inspecteurs et contrôleurs du travail ainsi que, depuis la loi du 3 janvier 1991, les agents agréés des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, en vertu de l'article L. 324-12 du code du travail.

On doit s'interroger sérieusement sur cette **carence inquiétante de l'Etat dans notre pays.**

2°) Si on admet que l'ampleur et l'aggravation du phénomène justifient que tous les agents économiques soient associés à la lutte et mieux responsabilisés, il faut **mettre en place des procédures réalistes et qui ne soulèvent pas des difficultés d'application insurmontables.**

Or, le dispositif présenté soulève plus de problèmes qu'il ne peut en résoudre.

Les vérifications exigées des entreprises s'avèrent excessivement contraignantes, notamment celles portant sur les déclarations auprès des organismes de protection sociale et de l'administration fiscale et celles relatives à la situation des salariés de l'entreprise cocontractante. Seule l'immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés apparaît facile à vérifier puisque l'article 72 du décret n° 84-406 du 30 mai 1984, relatif au registre du commerce, prescrit cette mention sur tous les papiers d'affaires.

Certes, selon les indications fournies à votre rapporteur, le décret d'application ne devrait prévoir que l'obligation pour les entreprises de se faire présenter par le cocontractant et de prendre copie des justificatifs prouvant qu'il est en règle.

Mais cela entraînera une suspicion généralisée entre les partenaires économiques et traduit une méconnaissance du rythme et des impératifs de la vie des entreprises.

Le dispositif apparaît trop administratif pour des entreprises françaises soumises, par ailleurs, à une concurrence toujours plus vive et qui s'accroît à l'approche du grand marché unique en 1993.

3°) Le seuil de 20 000 F prévu à l'article L. 324-14 soulève un problème puisqu'il donne l'impression d'admettre, de fait, la fraude en-deçà de cette somme. Il entraînera sans doute des devis fictifs. Mais d'un point de vue pratique, cette vérification systématique peut être effectivement contraignante et un seuil, même "arbitraire", s'impose.

4°) De même, en ce qui concerne la vérification de conformité des entreprises étrangères au regard non seulement de la

législation nationale mais encore celle d'effet équivalent de son pays d'origine, on voit mal comment cette règle pourra s'appliquer.

Issue du droit communautaire, la notion d'effet équivalent est particulièrement complexe et requiert l'interprétation des plus grands experts européens. Quant au respect de l'application de la législation française, c'est une des prérogatives des corps de contrôle qu'ils ont bien du mal à faire respecter alors même qu'ils s'y consacrent à plein temps !

Bien qu'il vise à remédier à des problèmes très réels relatifs au trafic de main-d'oeuvre dans le cadre de la CEE (notamment par le truchement de sous-traitants issus de pays de la CEE et détachant des salariés dans d'autres Etats), la seule solution valable paraît être l'accélération de l'harmonisation des législations sociales au niveau communautaire.

Elle souhaite donc sa suppression.

5°) En ce qui concerne l'article L. 324-14-1 qui vise les relations entre maîtres d'ouvrage et sous-traitants, cette disposition est relativement peu contraignante et vise un vrai problème qui est celui de la sous-traitance dans le bâtiment avec des travailleurs non déclarés. Toutefois, il doit être précisé que la procédure d'injonction prévue par cet article ne peut être déclenchée que sur signalement des agents de contrôle habilités à la lutte contre le travail clandestin ou des organisations syndicales visées par les dispositions relatives à la lutte contre le trafic de main d'oeuvre étrangère.

Il faut éviter en effet, le recours à la délation qui viendrait pervertir la vie des entreprises concernées.

De même, les particuliers ne doivent en aucun cas être visés par ce dispositif, même si les travaux qu'ils entreprennent ne sont pas pour un usage personnel ou familial. Des réparations dans un local loué pourraient tomber sinon sous le coup de ce dispositif. Cela ne paraît pas souhaitable.

### **3. Divers**

Deux autres problèmes ont également suscité des réactions de la part de votre commission.

#### *a) Le fichier informatisé*

Dans la première partie du rapport, il a été souligné les difficultés d'évaluation du travail clandestin et les imperfections de l'appareil statistique actuellement disponible. Or, la maîtrise de ce phénomène passe prioritairement par une meilleure connaissance de sa réalité.

La création en 1976 de la mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'oeuvre (MILUTMO) a constitué à cet égard un pas important.

Outre l'animation et la coordination de l'action des pouvoirs publics, la mission a été chargée de centraliser les informations afin de suivre l'application et d'évaluer l'efficacité de la politique gouvernementale. Mais jusqu'à présent, la mission n'a pas eu les moyens de cette ambition.

A titre d'exemple, les statistiques des infractions communiquées par les services de contrôle font encore l'objet d'un traitement manuel.

Votre commission se félicite que le présent projet tente d'améliorer les moyens d'évaluation de la mission. L'article 13 de ce dernier autorise le ministre du travail à collecter les documents des services de contrôle, constatant "les faits susceptibles de constituer des infractions en matière de travail clandestin et de trafics de main d'oeuvre". Il prévoit que ces informations donneront lieu à un

traitement automatisé à l'exception des données à caractère nominatif.

Mais elle s'étonne que la mission de liaison interministérielle créée il y a quinze ans n'ait pas été dotée plus tôt d'un outil aussi indispensable.

L'informatisation du fichier de la mission interministérielle est déjà relativement avancée. Un projet de traitement automatisé d'études sur l'économie souterraine (TADEES) est en cours d'installation. Il permettra de faire la part respective des différentes infractions, selon la région, les secteurs d'activité, les statuts juridiques, la combinaison des diverses infractions, etc...

Ce projet a reçu un avis favorable de la Commission nationale informatique et libertés le 10 septembre 1991.

Il répond à un besoin réel exprimé à plusieurs reprises dans les rapports annuels de la mission au ministre du travail et qu'il convient de mettre en oeuvre de toute urgence !

#### *b) Les nouvelles missions de l'OMI*

L'article 10 propose d'élargir les missions de l'OMI notamment au contrôle de l'accueil et du séjour des étrangers venant en France pour une durée inférieure à trois mois. Il sera habilité à procéder aux vérifications sur place, à la demande des maires, préalablement au visa du certificat d'hébergement.

Votre commission souhaite la suppression de cet article.

En effet, il paraît rattaché artificiellement au code du travail.

Il vise le certificat d'hébergement qui est l'un des documents dont la détention est nécessaire pour un étranger désireux d'obtenir un visa lui permettant d'effectuer dans notre pays une visite privée d'une durée inférieure à trois mois.

Mais ces dispositions font actuellement l'objet d'un décret daté du 30 août dernier modifiant le décret du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Il est donc clair que ce dispositif vise plus le contrôle de l'immigration que le droit du travail.

Après la publication du décret, il est apparu que ces dispositions relevaient du domaine législatif et non du domaine réglementaire. Elles encourent donc l'annulation.

D'où l'insertion "hâtive" de celles-ci dans le présent projet pour les valider.

Quant au fond, l'OMI s'est toujours occupée, à titre principal, des travailleurs étrangers ou de leurs familles, et non des étrangers en général. Les modifications introduites sont donc ambiguës : visent-elles à mieux lutter contre le travail clandestin des étrangers entrés avec des visas de court séjour ou à pallier les carences des contrôles diligentés par le maire ? De plus, le texte apparaît très rigide puisque l'OMI aura le monopole de cette action.

Elle souhaite donc sa suppression.

## **B. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre commission souhaite que les moyens mis en oeuvre pour lutter contre le chômage soient diversifiés pour tenir compte du caractère multiforme de ce phénomène. Elle préconise trois orientations principales :

### **1. Mieux appliquer les dispositions en vigueur**

On a déjà souligné le foisonnement législatif auquel a donné lieu la lutte contre le travail clandestin ces dernières années, en regrettant leur caractère ponctuel et disparate.

Malgré ses imperfections, cette réglementation existe. Les possibilités d'incrimination ont été élargies (en 1987 et 1989), les sanctions ont été renforcées, notamment en 1981, 1985 et 1989, et les agents de contrôle ont vu leur tâche mieux définie.

**La priorité actuelle est de mieux appliquer la loi.**

A cet égard, votre commission partage l'analyse du précédent ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, M. Jean-Pierre Soisson. Lors du Conseil des ministres du 3 avril dernier, à l'occasion d'une communication sur le travail clandestin, M. Soisson déclarait que "les moyens juridiques existent, il convient de les utiliser au mieux". Il écartait, en conséquence, l'élaboration d'un nouveau projet de loi et proposait trois axes d'action :

- L'élaboration annuelle d'un programme départemental de lutte contre le travail clandestin sous la responsabilité du préfet et en concertation étroite avec les services concernés. Afin de mettre en valeur les résultats obtenus, chaque année un rapport d'exécution devait être remis à la mission interministérielle.

- **L'association des collectivités locales et des partenaires sociaux à tous les niveaux dans un but de prévention et de dissuasion. M. Soisson proposait que les partenaires sociaux soient appelés à une réflexion par branche professionnelle sur l'évolution du travail clandestin et les moyens d'enrayer son développement. Des conventions de partenariat pour la lutte contre le travail devaient concrétiser l'engagement des professionnels.**

- **L'amélioration du fonctionnement des commissions départementales de lutte contre le travail clandestin créées en 1986. Plusieurs aménagements étaient annoncés : la désignation du procureur de la République du tribunal de grande instance du chef lieu du département comme vice-président de la commission, la constitution d'un comité restreint présidé par ce dernier et chargé de recenser les moyens d'action, de définir les secteurs prioritaires d'intervention, de désigner des interlocuteurs privilégiés.**

**Votre commission fait siennes ces propositions marquées au sceau du bon sens et qui viennent d'être formalisées par un décret publié le 31 octobre dernier. Elle demande au Gouvernement de ne pas négliger cette voie, moins spectaculaire, mais plus pragmatique.**

**Votre commission préconise également un accroissement du nombre des agents contrôleurs pour renforcer les contrôles tout en reconnaissant qu'un effort important a été accompli ces dernières années. A l'heure actuelle, se consacrent à la lutte contre le travail clandestin, environ :**

- 17 000 officiers de gendarmerie ;
- 13 000 officiers de la police nationale ;
- 1 300 inspecteurs et contrôleurs du travail.

**Il est prévu de recruter une centaine d'inspecteurs supplémentaires par an jusqu'en 1994. Des recrutements exceptionnels de contrôleurs doivent également avoir lieu.**

**Enfin, les URSSAF et la MSA comptent former d'ici le début de l'année prochaine 1 200 agents agréés pour la lutte contre le travail clandestin.**

**Condammations prononcées au titre de l'article L. 362-3, alinéa 1, du Code du travail  
(Exécution d'un travail clandestin)**

	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre total de condamnations	4	122	437	1 071	1 659
Nombre de dispenses de peine	0	1	14	23	43
Nombre de peines d'emprisonnement	2	33	85	278	448
Nombre de peines d'amende	2	86	327	755	1 148

**2. Rendre le recours au travail clandestin moins attractif**

Il paraît évident que le but principal de ceux qui ont recours au travail clandestin est d'échapper au paiement des contributions obligatoires (charges sociales, taxes fiscales) dues à l'Etat sous toutes leurs formes.

Combien d'employeurs se trouvent confrontés à des salariées (femmes de ménages, nurses, etc.) qui ne souhaitent pas être déclarés !

La lutte contre le travail clandestin doit donc passer par une analyse fine des secteurs et types d'activité concernés, assortie d'un dispositif d'allègement des charges afférentes, en particulier là où les contrôles s'avèrent difficiles (travail à domicile surtout).

A cet égard, il convient donc de saluer l'annonce faite le 16 octobre dernier par le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, du nouveau dispositif de services aux personnes.

A l'heure actuelle, on dénombre seulement 520 000 employeurs déclarés d'un salarié à domicile, sur la base de 7 heures de travail en moyenne par semaine. S'y ajoutent 500 000 bénéficiaires de

l'aide ménagère légale, servie par les départements et les caisses de sécurité sociale. La modestie de ces chiffres laisse supposer l'existence d'un important travail au noir.

Deux éléments du nouveau dispositif pour les emplois de proximité apparaissent à votre commission particulièrement positifs.

Il s'agit, en premier lieu, de la **simplification des formalités de déclaration des salaires aux organismes sociaux**. Décidée le 3 juillet dernier en Conseil des ministres, elle entrera en vigueur pour l'ensemble des employeurs particuliers au 1er janvier 1992. Concrètement, ces derniers n'auront plus à déclarer, chaque trimestre, que le salaire horaire et le nombre d'heures travaillées, l'URSSAF calculant elle-même les cotisations.

Deuxièmement, une aide financière est instituée sous forme d'un **crédit d'impôt**. A partir du 1er janvier 1992, une réduction d'impôt de 50 % des dépenses engagées sera mobilisée pour l'ensemble des foyers qui emploient un salarié déclaré aux URSSAF, quelle que soit la nature de l'emploi à domicile (tâches ménagères, aide familiale, garde d'enfant, assistance aux personnes âgées et handicapées ...). Les dépenses déductibles sont plafonnées à 25 000 F par an, ce qui correspond à un avantage fiscal maximal de 12 500 F par an.

Ces mesures devraient, en outre, avoir des effets bénéfiques sur la création d'emplois (100 à 150 000 emplois à temps partiel attendus sur une période de deux ans), les régimes de sécurité sociale (1,2 milliard de francs de recettes supplémentaires) sans compter le "blanchiment" d'une partie du travail au noir effectué dans ce secteur.

Peut-être la portée du dispositif pour les emplois de proximité pourrait-elle être encore améliorée si les salaires, y compris les cotisations sociales, pouvaient être considérés comme une charge déductible du revenu global imposable.

De même, les mesures d'allègement des cotisations sociales pour les entreprises sont susceptibles de rendre le recours au travail clandestin moins attractif et d'aider à le "blanchir".

Il conviendrait de s'interroger également sur l'influence de certains impôts et taxes, notamment la taxe professionnelle et la TVA sur le recours au travail au noir.

### **3. Associer les professionnels**

Il est sans doute possible d'améliorer encore la prévention. Celle-ci pourrait être axée sur les aspects suivants :

- la sensibilisation de la population : le travail au noir jouit d'une certaine indulgence chez une partie de nos concitoyens. Une meilleure information doit être dispensée sur les effets pervers de ce phénomène et les sanctions encourues. Celle-ci suppose une véritable éducation civique dont les moyens n'existent pas à l'heure actuelle. Outre l'information générale par les voies classiques (médias, écoles), des actions spécialisées devraient être entreprises dans tous les domaines où il est possible de toucher d'éventuels donneurs d'ouvrages.

- l'association des professionnels : les conventions de partenariat pour la lutte contre le travail clandestin doivent être encouragées. Ces instruments existent d'ailleurs et ont fait l'objet d'une circulaire récente en date du 11 septembre 1991.

Ces conventions signées au niveau départemental ont pour objectif :

- de faciliter le diagnostic qualitatif des diverses formes de travail clandestin et de leurs conséquences par branches ou zones d'emplois. Un financement peut être assuré par la Direction départementale du travail.

- d'apporter des réponses concertées d'application simple et rapide, privilégiant une approche par famille professionnelle ou zone géographique.

Elles sont signées par le préfet, les organisations professionnelles, les chambres consulaires et les collectivités publiques.

Elles peuvent concerner :

- la signature de chartes professionnelles,
- le montage expérimental d'actions d'organisation du marché du travail dans des secteurs disposés à se structurer, tel que le travail saisonnier agricole.
- des campagnes de sensibilisation et des actions d'information ou de formation.

Votre commission considère que ces accords qui permettent des actions pragmatiques, précises et concrètes, doivent être vivement encouragés. Des auditions auxquelles son rapporteur a procédé, il ressort que les professionnels sont conscients des effets négatifs du travail clandestin et souhaitent tout autant que le Gouvernement "faire le ménage". Ils ont d'ailleurs déjà expérimenté diverses actions (cartes de salarié, repérage dans la presse gratuite des annonces suspectes, affiches dissuasives, etc.).

## CONCLUSION

Le travail clandestin est préjudiciable tant aux employeurs respectueux de leurs obligations qui souffrent d'une concurrence déloyale, qu'à l'Etat qu'il prive de certaines ressources ou aux travailleurs qui ne bénéficient pas des avantages des autres salariés. Il existe un accord de principe sur le bien-fondé de ce constat.

Mais entre les petits travaux à usage personnel et les ateliers clandestins, il existe une différence presque de nature. Les moyens de lutte doivent donc être adaptés en conséquence et s'attaquer prioritairement aux formes les plus choquantes de travail clandestin.

Par ailleurs, la prise en compte des réalités économiques élémentaires doit conduire à privilégier des solutions pragmatiques au lieu de dispositions, peut-être séduisantes intellectuellement, mais difficilement applicables et génératrices de nouveaux effets pervers.

Ce sont les raisons pour lesquelles votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter les amendements ci-après.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE  
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

---

**Article premier A**

**Amendement :**

**Supprimer cet article**

**Art. 2**

**Amendement :**

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 324-14 du code du travail, remplacer les mots :

de ses obligations au regard de l'article L. 324-10, ou de l'une d'entre elles seulement dans le cas d'un contrat conclu par un particulier pour son usage personnel, celui de son conjoint ou de ses ascendants ou descendants,

par les mots :

de l'une au moins de ses obligations au regard de l'article L. 324-10,

**Art. 2**

**Amendement :**

Au premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 324-14-1 du code du travail, après les mots :

a connaissance

insérer les mots :

, par l'intermédiaire des agents mentionnés à l'article L. 324-12 ou des organisations syndicales visées à l'article L. 341-6-2,

*Art. 2*

**Amendement :**

Dans le texte proposé car cet article pour le deuxième alinéa de l'article L. 324-14-1, après les mots :

au particulier

supprimer la fin de l'alinéa

*Art. 2*

**Amendement :**

Supprimer l'article L. 324-14-2 proposé par cet article.

*Art. 10*

**Amendement :**

Supprimer cet article.