

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1976.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE tendant à renforcer la répression en matière
de trafics et d'emplois irréguliers de main-d'œuvre étrangère.*

Par M. André MÉRIC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, *président* ; Lucien Grand, Jacques Henriët, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents* ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2133, 2185 et in-8° 465.

Sénat : 280 (1975-1976).

Travailleurs étrangers. — *Main-d'œuvre - Immigration - Office national d'immigration - Emploi - Code du travail.*

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis, après son adoption par l'Assemblée Nationale en première lecture, tend à renforcer la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main-d'œuvre étrangère.

Le problème n'est pas nouveau. Votre Commission a, depuis des années, l'occasion de dénoncer les activités scandaleuses de ces « marchands d'hommes », qui spéculent sur les espérances de travailleurs victimes du sous-emploi dans leur pays d'origine. Espérances vite déçues, puisqu'à moins d'une régularisation bien improbable, les immigrés clandestins, lorsqu'ils ne sont pas contraints de quitter la France, y connaissent des conditions de vie très précaires, aggravées par le déracinement et demeurent en marge de la communauté des salariés à laquelle ils souhaitaient, même pour quelques années, s'intégrer.

L'intervention du législateur, elle non plus, n'est pas nouvelle sur cette réalité difficile à saisir. On peut citer, outre les textes fondamentaux de 1945 instituant l'Office national d'immigration, la loi du 31 décembre 1970 généralisant l'interdiction pour l'employeur d'occuper un travailleur étranger sans titre de travail régulier ; certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1971 sur le travail temporaire ; la loi du 5 juillet 1972 renforçant les pénalités au droit du travail et surtout la loi du 6 juillet 1973 relative à la répression des trafics de main-d'œuvre. Tous ces textes ont contribué, sans doute, à limiter et à mieux combattre cette forme de délinquance particulièrement répréhensible. Elles ne l'ont pas supprimée.

Certes, le volume de l'immigration clandestine est, par définition, mal connu et l'évolution du nombre des infractions constatées n'en donne qu'un reflet très incomplet. Mais d'après les recherches faites sur cette question, tant par le Ministère de l'Intérieur que par l'Office national d'immigration, les travailleurs étrangers clandestins demeurent relativement nombreux. La période de fort chômage que connaît notre pays, ainsi que la suspension de l'immigration même régulière de travailleurs étrangers depuis juillet 1974, ont rendu, ces derniers temps, moins attrayante et, sans doute, plus difficile, la venue d'immigrés clandestins. Mais le phénomène n'a nullement disparu et la reprise économique observée depuis quelques mois risque de lui redonner une nouvelle ampleur.

Votre Commission, avant d'analyser les dispositions du projet, a estimé nécessaire d'évoquer brièvement la situation qu'elles s'efforcent d'améliorer.

I. — LA SITUATION ACTUELLE : UNE RÉPRESSION PEU EFFICACE

La nécessité d'une limitation et d'un contrôle de l'immigration n'apparaît guère contestable.

Sans une limitation du volume de l'immigration, on assisterait à une rapide aggravation du chômage, dont souffriraient tant les travailleurs nationaux que les étrangers déjà installés dans notre pays.

Sans un contrôle de l'immigration, à travers des procédures obligatoires et clairement définies, il serait impossible de garantir aux travailleurs l'obtention, à leur arrivée en France, d'un emploi assorti de conditions de travail et de rémunération sinon satisfaisantes, du moins comparables à celles des Français.

1. Le principe et les modalités du contrôle de l'immigration.

L'emploi en France d'un étranger est en principe subordonné à la détention, par ce dernier, de titres de séjour et de travail validés.

a) *La procédure d'introduction.*

Les opérations de recrutement pour la France et d'introduction des travailleurs étrangers sont confiées à titre exclusif à l'Office national d'immigration, établissement public à caractère administratif. L'Office s'occupe en outre — et cette fonction tend à prendre une place croissante du fait de la suspension actuelle de toute immigration autre que familiale —, de l'accueil, de l'information, de l'adaptation sociale et, le cas échéant, de l'aide au rapatriement des travailleurs étrangers.

L'employeur qui désire recruter un travailleur étranger doit préalablement déposer auprès de l'Agence nationale pour l'emploi une offre d'emploi. L'Agence vérifie si l'offre ne peut être satisfaite dans le cadre du marché du travail local. Passé un certain délai, l'employeur peut alors déposer un dossier contenant, outre l'attestation de dépôt d'offre d'emploi, un engagement de redevance à l'Office national d'immigration et un contrat de travail donnant obligatoirement un certain nombre de précisions sur l'emploi offert (qualification, rémunération). Si la demande est agréée par les services départementaux du travail, elle est transmise à l'O.N.I. qui

procède aux opérations de recrutement et de contrôle sanitaires. Pour couvrir les frais de recrutement, de contrôle médical et de sélection professionnelle, l'employeur doit verser :

- une redevance forfaitaire de 375 F par travailleur étranger ;
- une contribution forfaitaire spéciale, instituée par l'article 64 de la loi de finances pour 1975 et fixée à :
 - 1.000 F pour le travailleur permanent de l'industrie ;
 - 850 F pour les employés de maison et les concierges ;
 - 350 F pour les travailleurs permanents de l'agriculture ;
 - 100 F pour les Vietnamiens et les Khmers.

Les travailleurs saisonniers ne sont pas assujettis à cette contribution.

Ce versement doit être effectué dans le mois qui suit l'arrivée du travailleur étranger. L'employeur, sauf en cas de rupture anticipée du contrat du fait du travailleur, n'a pas le droit de demander à celui-ci un remboursement, même partiel, des frais engagés.

b) *La procédure de régularisation.*

Cette procédure concerne les étrangers qui, entrés en France sans contrat de travail, désirent obtenir un emploi. Elle est devenue exceptionnelle depuis le 1^{er} novembre 1973, date à laquelle les immigrés sont censés avoir fait régulariser leur situation.

L'employeur qui désire embaucher un étranger en situation irrégulière doit, comme pour une introduction, déposer une offre d'emploi à l'A.N.P.E., puis remettre un contrat de travail au travailleur étranger. Muni des documents fournis par l'employeur, l'étranger doit solliciter une carte de travail, en même temps qu'une carte de séjour s'il n'en possède pas encore.

Il convient de noter que le régime de droit commun qui vient d'être brièvement exposé ne s'applique pas aux travailleurs ressortissants de la Communauté économique européenne. En outre, des dispositions particulières régissent l'immigration ou l'emploi en France des travailleurs frontaliers, des Portugais, des ressortissants d'Afrique du Nord et de certains pays d'Afrique noire.

c) *Les formalités spécifiques à l'emploi de travailleurs étrangers.*

L'employeur est tenu de n'employer que des étrangers munis de leur titre de travail, sauf si la loi, les textes réglementaires ou les accords internationaux dispensent l'étranger concerné de la possession de ce titre. L'emploi doit correspondre aux catégories

professionnelles, aux professions, et aux zones géographiques mentionnées, le cas échéant, sur le titre de travail.

L'employeur est en outre tenu de déclarer tout embauchage de travailleur étranger au service de la main-d'œuvre, et d'inscrire le travailleur sur un registre spécial, comportant toutes les précisions nécessaires, tenu à la disposition des agents chargés du contrôle de l'application de la réglementation.

Il convient de noter que dans certaines professions, industries ou catégories professionnelles, des textes réglementaires définissent la proportion maximale de travailleurs étrangers susceptibles d'être employés par chaque entreprise.

2. Des sanctions peu appliquées.

a) *Des textes nombreux...*

Comme il a été rappelé au début de cet exposé, les textes destinés à réprimer les infractions à la réglementation concernant l'introduction et l'emploi réguliers de main-d'œuvre étrangère ne manquent pas.

Les pénalités existantes visent :

- les travailleurs étrangers qui entrent ou se font embaucher irrégulièrement en France ;
- les « passeurs » qui facilitent cette entrée ou cette embauche irrégulière ;
- les employeurs qui, désireux d'échapper à une réglementation protectrice des droits des salariés — qu'il s'agisse de nationaux ou d'immigrés —, recourent à des travailleurs étrangers en situation irrégulière et en profitent le plus souvent pour leur imposer des conditions de travail et de rémunération nettement inférieures à celles prévues par la législation.

Cette législation répressive se trouve, soit dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, soit dans le Code du travail lui-même, tant dans sa partie réglementaire que dans sa partie législative.

On trouvera dans les deux tableaux ci-dessous, que votre rapporteur a repris de l'excellent rapport présenté sur ce projet par M. Gissingier au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, le résumé de ces différentes pénalités.

I. — PÉNALITÉS PRÉVUES PAR L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945

NATURE DE L'INFRACTION	PÉNALITÉS	
	Prison	Amende
1. Personnes favorisant l'immigration irrégulière :		
● Aide directe ou indirecte à l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger (art. 21)	2 mois à 2 ans	2.000 à 200.000 F
● Non-déclaration d'hébergement d'un étranger (art. 22)	»	80 à 160 F
2. Etrangers en situation irrégulière :		
● Entrée illégale d'un étranger sur le territoire français (art. 19)	1 mois à 1 an	180 à 3.600 F
● Infraction à un arrêté d'expulsion (art. 27) ou à un arrêté d'assignation à résidence (art. 28)	6 mois à 3 ans	»
● Absence de carte de séjour (art. 27 du décret du 3 décembre 1958, alinéa 1 ^{er})	10 jours à 2 mois	400 à 2.000 F
● Séjour illégal sur le territoire français (art. 27 du décret du 23 décembre 1958, alinéa 2) ..	10 jours à 2 mois	400 à 2.000 F

II. — PÉNALITÉS DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI IRRÉGULIER DES TRAVAILLEURS IMMIGRÉS PRÉVUES PAR LE CODE DU TRAVAIL

NATURE DE L'INFRACTION	SANCTIONS
● <i>Art. L 341-3 :</i> Interdiction pour une entreprise de travail temporaire de mettre des étrangers à disposition, hors de France.	<i>Art. L 364-1 :</i> Amende de 2.000 à 10.000 F. <i>Récidive :</i> Emprisonnement de 2 mois à 6 mois et/ou amende de 4.000 à 20.000 F. <i>Peine complémentaire :</i> Interdiction d'exercer l'activité d'entrepreneur de travail temporaire pour une durée de 2 à 10 ans. ● Infraction à cette interdiction : amende de 4.000 à 20.000 F et/ou emprisonnement de 2 mois à 6 mois.
● <i>Art. L 341-6 :</i> Emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère en l'absence du titre de travail.	<i>Art. R 364-1 :</i> Emprisonnement de 10 jours à 1 mois et/ou amende de 600 à 1.000 F. <i>Récidive :</i> Emprisonnement jusqu'à 2 mois. Amende jusqu'à 2.000 F.

NATURE DE L'INFRACTION	SANCTIONS
<p>● Art. L 341-7-1 : Perception irrégulière de toute somme d'argent sur les immigrés en vue ou à l'occasion de leur entrée en France ou de leur embauchage.</p>	<p>Art. L 364-4 (renvoyant à l'art. L 152-3 visant le délit de « marchandage ») : Amende de 2.000 à 10.000 F.</p> <p>Récidive : Amende de 4.000 à 20.000 F et/ou emprisonnement de 2 mois à 6 mois.</p> <p>Peine complémentaire : Interdiction d'exercer l'activité de sous-entrepreneur de main-d'œuvre pour une durée de 2 à 10 ans.</p> <p>● Infraction à cette interdiction : amende de 4.000 à 20.000 F et/ou prison de 2 mois à 6 mois.</p>
<p>● Art. L 364-2 : Fraude ou fausse déclaration en vue d'obtenir le titre de travail visé à l'article L 341-6.</p>	<p>Art. L. 364-2 : Emprisonnement de 2 mois à 1 an et/ou amende de 2.000 à 10.000 F.</p> <p>Récidive : Emprisonnement jusqu'à 2 ans. Amende jusqu'à 20.000 F.</p>
<p>● Art. L 364-3 :</p> <p>— Atteinte au monopole de l'ONI sur l'introduction de la main-d'œuvre étrangère, prévue par l'article L 341-9.</p> <p>— Intervention de manière habituelle et comme intermédiaire à un stade quelconque des opérations de recrutement et d'introduction.</p>	<p>— Emprisonnement de 2 mois à 1 an et/ou amende de 2.000 à 10.000 F.</p> <p>Récidive : Emprisonnement jusqu'à 2 ans. Amende jusqu'à 20.000 F.</p> <p>Peine complémentaire : Fermeture temporaire ou définitive des bureaux et entreprises du délinquant.</p> <p>— Emprisonnement de 2 ans à 5 ans et/ou amende de 10.000 à 200.000 F.</p> <p>Peine complémentaire : Fermeture des bureaux ou entreprises du délinquant et confiscation des matériels.</p>

b) Une application insuffisante.

Ces sanctions semblent suffisamment importantes et diversifiées non seulement pour remplir leur premier objectif, qui est la répression des infractions, mais encore pour produire un effet dissuasif à l'égard des délinquants potentiels.

Malheureusement, les quelques statistiques que votre Commission a pu obtenir sur les condamnations intervenues en la matière indiquent :

- que beaucoup d'infractions échappent au contrôle des autorités compétentes, qu'il s'agisse de l'inspection du travail ou des autorités de police judiciaire ;
- que les tribunaux, lorsqu'ils sont saisis, n'infligent le plus souvent que des sanctions très faibles, voire dérisoires.

Ainsi, en ce qui concerne les délits et contraventions définis et sanctionnés par l'ordonnance du 2 novembre 1945 (tableau I ci-dessus), les tribunaux de grande instance ont prononcé 1.027 condamnations pour délits en 1972, 1.010 en 1973, 993 en 1974. Les tribunaux d'instance (contraventions) ont prononcé 5.480 condamnations en 1972, 4.340 condamnations en 1973, 1.118 condamnations en 1974. Encore s'est-il agi, dans la plupart des cas, de peines de prison inférieures à trois mois et de peines d'amendes n'excédant pas 500 F.

En ce qui concerne les infractions définies et sanctionnées par le Code du travail (tableau II ci-dessus), nous ne possédons que des statistiques très partielles. Mais on peut indiquer, à titre d'exemple, qu'en 1974 l'inspection du travail a relevé 4.380 infractions à l'article L. 341-6 du Code du travail (absence de titre de travail régulier et correspondant à l'emploi offert).

Sur ces 4.380 infractions, 713 seulement ont été relevées par procès-verbal et 115 seulement ont donné lieu à condamnations. Sur ces 115 condamnations, on ne trouve aucune peine de prison, alors que le Code du travail en prévoit, mais uniquement de peines d'amende. Encore faut-il préciser qu'il s'est agi, dans 93 cas, d'amendes inférieures au minimum prévu par la réglementation et dans un cas seulement d'une amende supérieure au taux minimum.

Conscient de ce problème, le Gouvernement a créé le 7 juillet 1975 une mission interministérielle spécialement chargée des problèmes de lutte contre l'introduction, l'emploi et l'hébergement irréguliers de la main-d'œuvre étrangère.

Dirigée non contre les travailleurs en infraction, mais contre les trafiquants et contre les employeurs qui ont recours à de la main-d'œuvre étrangère en situation irrégulière, la mission a un rôle d'incitation. Elle s'efforce de mieux coordonner l'action des services compétents et de sensibiliser l'opinion publique, les administrations et aussi les magistrats sur un problème que beaucoup ont tendance à négliger.

D'après les informations fournies par M. Dijoud, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail (travailleurs immigrés) lors de son audition par votre Commission le 5 mai 1976, le premier bilan des activités de la mission serait largement positif. La mission

devrait publier prochainement une plaquette d'information rappelant l'état actuel de la réglementation et les sanctions applicables. Ce document serait diffusé non seulement auprès des corps de contrôle, mais aussi auprès des magistrats, des organisations syndicales et du public.

Ce nouvel organisme peut sans doute jouer un rôle utile, et il est incontestable que l'inefficacité des lois réprimant les infractions concernant l'introduction et l'emploi réguliers des travailleurs étrangers provient pour une part d'une mansuétude excessive des tribunaux, d'une tendance persistante — dont nous constatons avec satisfaction qu'elle est de plus en plus combattue par les magistrats eux-mêmes — à considérer les infractions au droit du travail comme des infractions mineures. Mais les mentalités n'expliquent pas tout. *L'insuffisance des effectifs de corps de contrôle — en particulier l'Inspection du travail — et des moyens dont ils disposent pour accomplir leur mission contribue pour une très grande part à l'inefficacité de la législation. Enrichir la réglementation — et par là même les tâches des inspecteurs et des contrôleurs — n'a guère de sens si l'on ne se donne pas les moyens d'en vérifier la bonne application.*

L'existence de contrôles suffisamment fréquents et approfondis constituerait sans doute, pour les contrevenants ou les délinquants éventuels, la meilleure des dissuasions.

Telles sont les quelques remarques que votre Commission souhaitait formuler, avant d'aborder l'examen du présent projet.

II. — ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le présent projet ne modifie que sur quelques points la réglementation existante puisqu'aussi bien il apparaît que celle-ci est déjà très riche et que les difficultés actuelles proviennent essentiellement de sa fréquente inapplication. Cependant, les auteurs de ce texte ont estimé que la panoplie des sanctions déjà existantes pouvait être enrichie sur quelques points. Le projet prévoit ainsi l'institution, à l'encontre des « passeurs » qui facilitent le franchissement des frontières par des immigrants clandestins, de peines complémentaires facultatives (suspension du permis de conduire, confiscation du véhicule, retrait de l'autorisation administrative de transport de voyageurs). L'Assemblée Nationale a ajouté l'interdiction de séjour à ce dispositif.

Le projet donne en outre au juge la faculté de prononcer à l'encontre du délinquant la peine complémentaire de publication et d'affichage du jugement lorsqu'il a été condamné pour des infractions concernant, ou susceptibles de concerner les travailleurs étrangers.

Enfin — et c'est sans doute la disposition la plus importante du texte — une sanction administrative, sous la forme d'une contribution spéciale versée à l'O.N.I., est instituée à l'encontre de l'employeur qui occupe irrégulièrement un travailleur étranger.

L'exposé des motifs du projet rappelle que des mesures comparables existent déjà dans des législations de pays voisins (Suisse et Allemagne fédérale) et précise que la contribution instaurée doit permettre d'éviter que le relèvement du coût d'introduction de la main-d'œuvre étrangère ne soit l'occasion d'un développement du recours clandestin à des travailleurs étrangers.

Article premier.

Texte actuellement
en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Texte proposé
par votre Commission

Ordonnance n° 45-2658
du 2 novembre 1945.

Article premier.

Article premier.

Article premier.

Art. 21. — Tout individu qui, par aide directe ou indirecte, a facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger est passible d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2.000 à 200.000 F.

Il est ajouté à l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 22 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers trois alinéas rédigés ainsi qu'il suit :

« Le tribunal pourra, en outre, prononcer la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus. Cette durée pourra être doublée en cas de récidive.

« Le tribunal pourra également prononcer le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation administrative d'exploiter soit des services occasionnels à la place ou collectifs, soit un service régulier ou un service de navette de transports routiers internationaux.

« Les véhicules ayant servi à commettre l'infraction pourront être confisqués. »

Alinéa sans modification.

« Le tribunal pourra, en outre, prononcer l'interdiction de séjour, ainsi que, lorsque l'infraction aura été commise à l'aide d'un véhicule, pour une durée de trois ans au plus, la suspension du permis de conduire. Cette durée pourra être doublée en cas de récidive.

« Le tribunal...

... de transports internationaux.

« Tout véhicule ayant servi à commettre l'infraction par voie terrestre, fluviale, maritime ou aérienne pourra être confisqué. »

Alinéa sans modification.

« Le tribunal...

... véhicule, la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus. Cette durée...

... récidive. »

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

L'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration punit de peines correctionnelles tout individu qui facilite ou tente de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger.

La loi n° 72-617 du 5 juillet 1972 relative aux pénalités applicables en droit du travail avait sensiblement alourdi les sanctions encourues au titre de cet article 21.

Le présent projet renforce encore ce dispositif en y ajoutant quatre peines complémentaires, facultatives, et laissées à la libre appréciation des tribunaux.

1. L'interdiction de séjour.

Cette possibilité a été introduite opportunément par l'Assemblée Nationale. Elle existe déjà en matière de proxénétisme et de trafic de drogue. Il convient de noter qu'elle est efficace à la fois contre les trafiquants étrangers qui n'auraient plus accès au territoire français, et contre les nationaux qui se verraient empêchés de séjourner dans certains départements.

2. La suspension du permis de conduire.

La durée de cette suspension est de trois ans au plus, sauf en cas de récidive où elle peut aller jusqu'à six ans.

L'Assemblée Nationale a précisé, par voie d'amendement, que la nouvelle pénalité instaurée ne pourrait être appliquée que si l'infraction avait été commise à l'aide d'un véhicule.

Il convient de noter qu'une possibilité analogue de suspension du permis de conduire est donnée au juge en matière de proxénétisme (art. 335-1 du Code pénal) et de drogue (art. L. 627 et L. 629 du Code de la santé publique).

3. Le retrait de l'autorisation d'exploitation de services de transports internationaux.

Il peut s'agir soit de services réguliers, exploités en pool par des entreprises agréées par les administrations nationales compétentes, soit de services de navettes, soit de services occasionnels, généralement effectués pour des transports saisonniers ou à l'occasion des « pointes » de vacances.

Le texte initial du projet n'instaurait cette nouvelle peine complémentaire qu'en matière de transports routiers. L'Assemblée Nationale, sur proposition de sa Commission des Lois, l'a étendue à tous les modes de transports. Cette extension répond à une préoccupation légitime, mais il est permis de s'interroger sur sa portée réelle. Déjà fort difficile à mettre en œuvre, juridiquement et techniquement, en ce qui concerne les transports routiers, la disposition instaurée par le projet le sera plus encore s'agissant des transports aériens, par exemple, pour lesquels l'autorisation administrative découle d'accords bilatéraux entre Etats.

4. La confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction.

Là encore, il y a assimilation entre les peines complémentaires prévues en matière de proxénétisme ou de drogue.

L'Assemblée Nationale a estimé nécessaire de préciser, par voie d'amendement, que cette confiscation pouvait concerner n'importe quel moyen de transport, même fluvial, maritime ou aérien.

En effet, bien que le mot « véhicule » ait, en principe, un sens très général, il apparaît souhaitable d'éviter que les tribunaux ne soient tentés de l'interpréter restrictivement et de limiter la faculté de confiscation aux voitures ou aux autocars.

Votre Commission vous engage à adopter le présent article, sous réserve d'un amendement tendant à une rédaction plus claire de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.

Article additionnel premier bis (nouveau).

Texte en vigueur

Code pénal

Art. 44.

L'interdiction de séjour consiste dans la défense faite à un condamné de paraître dans certains lieux.

Elle comporte, en outre, des mesures de surveillance et d'assistance.

Sa durée est de deux à cinq ans en matière correctionnelle, de cinq à dix ans en matière criminelle sauf le cas prévu à l'article 763 du Code de procédure pénale.

Elle peut, par décision spéciale et motivée, être prononcée :

1° contre tout condamné à la réclusion criminelle à temps, à la détention criminelle à temps, ou au bannissement ;

2° contre tout condamné à l'emprisonnement pour crime ;

3° contre tout condamné pour crime ou délit contre la sûreté de l'Etat ;

4° contre tout condamné en application des articles 101, 305, 306, 307, 309, 311 et 312 ;

Propositions de la Commission

L'article 44 du Code pénal est complété par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur

Propositions de la Commission

5° contre tout condamné en application de l'article L. 627 ou L. 628 du Code de la santé publique ou des articles 28 (alinéa 2), 31 (alinéa 2) et 32 du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

6° contre tout condamné en application de l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

Commentaires : Tous les cas d'interdiction de séjour sont, en principe, énumérés à l'article 44 du Code pénal, les modalités de cette interdiction et les sanctions applicables aux condamnés qui la méconnaissent étant définies aux articles suivants.

Il apparaît de bonne technique législative de compléter, par voie d'amendement, l'article 44 du Code pénal en y faisant référence aux condamnations prononcées en application de l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Article 2.

Texte actuellement en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture

Texte proposé par votre Commission

Code du travail

Art. 2.

Art. 2.

Art. 2.

.....

Art. L. 152-2. — Toute infraction aux dispositions des articles L. 124-1, L. 124-10 et L. 125-3 est punie d'une amende de 2.000 F à 10.000 F.

La récidive est punie d'une amende de 4.000 F à 20.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

Dans tous les cas prévus au présent article, le tribunal peut prononcer, en outre, l'interdiction d'exercer l'activité d'entrepreneur de travail temporaire pour une durée de deux ans à dix ans.

Il est ajouté au chapitre IV du titre VI du Livre III du Code du travail un article L. 364-5 ainsi libellé :

« En cas de condamnation prononcée en application des articles L. 152-3, L. 364-3 et L. 364-4, le tribunal pourra ordonner l'affichage du jugement aux portes des établissements de l'entreprise et sa publication dans les journaux qu'il désigne.

I. — Les articles L. 152-2, L. 152-3, L. 364-1 et L. 364-3 du Code du travail sont complétés par le nouvel alinéa suivant :

« Dans tous les cas, le tribunal peut ordonner, aux frais de la personne condamnée, l'affichage du jugement aux portes des établissements de l'entreprise et sa publication dans les journaux qu'il désigne. »

Sans modification.

Texte actuellement
en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Texte proposé
par votre Commission

Code du travail

Sont passibles d'une amende de 4.000 F à 20.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à l'interdiction prononcée en application de l'alinéa qui précède.

Art. L. 152-3. — Toute infraction aux dispositions de l'article L. 125-1 est punie d'une amende de 2.000 F à 10.000 F. La récidive est punie d'une amende de 4.000 F à 10.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le tribunal peut prononcer, en outre, l'interdiction d'exercer l'activité de sous-entrepreneur de main-d'œuvre pour une durée de deux ans à dix ans.

Sont passibles d'une amende de 4.000 F à 20.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à l'interdiction prononcée en application de l'alinéa qui précède.

Art. L. 364-1. — Toute infraction aux dispositions de l'article L. 341-3 (alinéa 3) est punie d'une amende de 2.000 F à 10.000 F.

La récidive est punie d'une amende de 4.000 F à 20.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

« L'affichage et la publication dans les conditions prévues à l'alinéa précédent pourront être également ordonnés en cas de condamnation pour les faits visés à l'article L. 341-6.

« Les frais seront à la charge de la personne condamnée. »

II. — L'article L. 341-6 du Code du travail est complété par le nouvel alinéa suivant :

« En cas de condamnation pour les faits visés au présent article, le tribunal peut ordonner, aux frais de la personne condamnée, l'affichage du jugement aux portes des établissements de l'entreprise et sa publication dans les journaux qu'il désigne. »

Texte actuellement
en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Texte proposé
par votre Commission

Code du travail

Le tribunal peut prononcer, en outre, l'interdiction d'exercer l'activité d'entrepreneur de travail temporaire pour une durée de deux ans à dix ans.

Sont passibles d'une amende de 4.000 F à 20.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à l'interdiction prononcée en application de l'alinéa qui précède.

.....
Art. L. 364-3. — Toute infraction aux dispositions de l'article L. 341-9 est punie d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 2.000 F à 10.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, l'emprisonnement peut être porté à deux ans et l'amende à 20.000 F ; en outre, le tribunal peut ordonner la fermeture temporaire ou définitive des bureaux ou entreprises tenus ou exploités par les délinquants.

Est passible d'une peine de deux à cinq années d'emprisonnement et d'une amende de 10.000 à 200.000 F quiconque sera intervenu ou aura tenté d'intervenir, de manière habituelle et à titre d'intermédiaire, à un stade quelconque des opérations de recrutement et d'introduction.

En outre, le tribunal peut ordonner la fermeture des bureaux ou entreprises tenus ou exploités par le délinquant et la confiscation des matériels qui ont servi ou ont été destinés à commettre le délit.

Texte actuellement
en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Texte proposé
par votre Commission

Code du travail

Art. L. 364-4. — Les infractions aux dispositions de l'article L. 341-7-1 sont punies des peines prévues à l'article L. 152-3.

Art. L. 341-6. — Il est interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France, lorsque la possession de ce titre est exigée en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux.

Il est également interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger dans une catégorie professionnelle, une profession ou une zone géographique autres que celles qui sont mentionnées, le cas échéant, sur le titre prévu à l'alinéa précédent.

Commentaires : Cet article complète la liste des sanctions applicables à certaines infractions en y ajoutant une peine complémentaire, facultative, d'affichage du jugement aux portes de l'entreprise et de publication de ce jugement, aux frais du condamné, dans les journaux désignés par le tribunal.

Il s'agit évidemment d'une mesure à but dissuasif, les employeurs étant en général sensibles à la réputation de leur entreprise, qui se trouverait entachée par la publicité faite aux condamnations dont ils auraient fait l'objet. Une publicité analogue existe déjà en matière d'infraction aux dispositions du Code du travail sur l'hygiène et la sécurité.

Le texte initial du projet ajoutait un article nouveau (L. 364-5) à la fin du chapitre IV du titre VI du Livre III du Code du travail, relatif aux pénalités applicables en cas d'infraction à la réglementa-

tion concernant la main-d'œuvre étrangère. Ce nouvel article indiquait que les peines d'affichage et de publication pouvaient être infligées en cas de condamnation prononcée :

- en vertu de l'article L. 152-3 du Code du travail, qui sanctionne les infractions à l'article L. 125-1. Rappelons que ce dernier texte interdit le « marchandage », c'est-à-dire toute opération à but lucratif de fourniture de main-d'œuvre qui a pour effet de causer un préjudice au salarié qu'elle concerne ou d'éluider l'application de la loi, des règlements ou des conventions collectives ;
- en vertu de l'article L. 364-3, qui sanctionne les infractions à l'article L. 341-9. Celui-ci donne à l'Office national d'immigration, sous réserve des accords internationaux, un monopole pour le recrutement et l'introduction de travailleurs étrangers en France ;
- en vertu de l'article L. 364-4, qui sanctionne des peines prévues à l'article L. 152-3, les infractions au troisième alinéa de l'article L. 341-7 (interdiction de percevoir une somme d'argent sur le travailleur étranger à l'occasion de son entrée en France ou de lui réclamer un remboursement de la redevance versée par l'employeur à l'Office national d'immigration).

En outre, le nouvel article L. 364-5 étendait la possibilité de peines complémentaires d'affichage et de publication du jugement en cas d'infraction à l'article L. 341-6 (interdiction d'embaucher un étranger sans le titre de travail régulier).

Sans remettre en cause les dispositions fondamentales du présent article, l'Assemblée Nationale en a nettement transformé la présentation. Elle a estimé, en effet, qu'il convenait, pour faciliter le lecteur du Code du travail d'inscrire la pénalité complémentaire d'affichage et de publication du jugement sous chacun des articles en cause.

Outre cette modification formelle, l'Assemblée Nationale a prévu deux nouveaux cas pour lesquels le tribunal pourra demander l'affichage et la publication du jugement :

- les condamnations en application de l'article L. 152-2. Cet article sanctionne diverses infractions à la loi sur le travail temporaire (art. L. 124-1, L. 124-10 et L. 125-3 du Code du travail), en particulier le prêt illégal de main-d'œuvre ;
- les condamnations en application de l'article L. 364-1 (infractions au troisième alinéa de l'article L. 341-3, qui interdit la mise à la disposition, par une entreprise temporaire, de travailleurs étrangers hors du territoire français).

En revanche, l'Assemblée Nationale n'a pas maintenu la référence à l'article L. 364-4. Celle-ci, en effet, est devenue inutile, puisque cet article renvoie purement et simplement aux peines de l'article L. 152-3 et que celui-ci, tel qu'il est modifié, prévoit déjà la possibilité de peines complémentaires d'affichage et de publication du jugement.

Votre Commission vous engage à adopter cet article.

Article 3.

Texte actuellement en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
—	—	—	—
	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>
	<p>Il est ajouté au chapitre premier du titre IV du Livre II du Code du travail un article L. 341-11 ainsi libellé :</p>	<p>Il est ajouté au chapitre premier du titre IV <i>du Livre II</i> du Code du travail un article L. 341-7 ainsi libellé :</p>	<p>Il est ajouté au chapitre premier du titre IV <i>du Livre III</i> du Code du travail... ... libellé :</p>
	<p>« Sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées à son encontre, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en violation des dispositions de l'article L. 341-6, premier alinéa, du Code du travail sera tenu d'acquitter une contribution spéciale au bénéfice de l'Office national d'immigration.</p>	<p>« <i>Art. L. 341-7.</i> — Sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées à son encontre, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en violation des dispositions de l'article L. 341-6, premier alinéa, sera tenu d'acquitter une contribution spéciale au bénéfice de l'Office national d'immigration. Le montant de cette contribution spéciale ne saurait être inférieur à 500 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 141-8.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>« Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. »</p>	<p>« Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. »</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Commentaires : Aux termes du premier alinéa de l'article L. 341-6 du Code du travail, il est interdit d'embaucher ou de garder à son service un étranger non muni du titre l'autorisant à travailler en France.

Les infractions à ces dispositions sont, en vertu de l'article R. 364-1 du Code du travail, punissables d'une peine d'emprisonne-

ment de dix jours à un mois et d'une amende de 600 à 1.000 F — ou de l'une de ces deux peines seulement, l'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux mois et l'amende jusqu'à 2.000 F en cas de récidive.

Elles peuvent en outre donner lieu, aux termes de l'article 2 du présent projet, à une peine complémentaire d'affichage et de publication du jugement.

Le présent article instaure, parallèlement à ces sanctions pénales, une sanction administrative sous la forme d'une contribution spéciale au bénéfice de l'Office national d'immigration.

L'Assemblée Nationale a modifié cet article sur deux points : formellement, elle a prévu l'insertion des nouvelles dispositions à l'article L. 341-7 du Code du travail, où elles trouvent mieux leur place qu'à la fin du chapitre premier du titre IV du Livre III du Code du travail ; sur le fond, elle a indiqué que le montant de la contribution imposée aux employeurs serait au moins égal à 500 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 141-8 du Code du travail, soit actuellement 2.780 F (5,56 F × 500).

Ce montant correspond à peu près au double de ce que paierait un industriel faisant appel à un travailleur étranger dans des conditions régulières. Le fait qu'il soit calculé en référence au minimum garanti permet de lui assurer une augmentation en fonction du coût de la vie.

Il convient de noter que la contribution instaurée par le présent article pourra être demandée « sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées » à l'encontre de l'employeur défaillant, c'est-à-dire qu'elle résultera d'une décision administrative indépendante de toute poursuite ou de toute action judiciaire.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, saisie pour avis, a proposé lors de la discussion de ce texte un amendement tendant à subordonner la validité de la sanction administrative à l'existence — même postérieurement — d'une sanction pénale. Il lui apparaissait en effet choquant que la sanction administrative puisse demeurer valable en l'absence de poursuite pénale ou en cas d'acquiescement.

L'Assemblée Nationale, suivant en cela le point de vue du Gouvernement et de la Commission saisie au fond, n'a pas cru devoir retenir un tel amendement.

Elle a considéré, en effet, que les problèmes soulevés par les auteurs de l'amendement pouvaient être résolus sans difficulté majeure. L'employeur à qui la nouvelle contribution aura été réclamée indûment aura toujours la possibilité de faire un recours gracieux devant l'autorité administrative responsable ainsi que de former devant les tribunaux administratifs un recours contre la décision prise à son encontre. Le risque d'arbitraire suggéré par les auteurs de

l'amendement ne semble guère réel. Il convient de noter, par ailleurs, que cette sanction immédiate n'est applicable qu'aux employeurs qui emploient un étranger sans titre de travail l'autorisant à exercer une activité sur le territoire français (art. L. 341-6, alinéa premier). L'employeur qui enfreint simplement les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 341-6, en employant un étranger dans une profession ou une zone géographique autres que celles mentionnées sur le titre de travail n'est passible que de sanctions pénales. Mesure immédiate et expéditive, la sanction administrative est exclusivement dirigée contre les employeurs qui favorisent l'immigration clandestine. A ce titre, il faut souligner que l'immigré clandestin se trouve lui aussi sanctionné de façon brutale, puisque les autorités préfectorales prennent à son encontre un arrêté de refoulement. Il faut souligner, également, qu'il est peu acceptable que les employeurs scrupuleux, qui acceptent de payer les redevances et les charges sociales prévues par la loi lorsqu'ils emploient des travailleurs étrangers se trouvent, comme c'est le cas actuellement, pratiquement pénalisés par rapport à ceux qui méconnaissent leurs obligations.

Votre rapporteur a interrogé les auteurs du projet sur les modalités probables de mise en œuvre de la nouvelle disposition.

En ce qui concerne le champ d'application de cet article, il lui a été indiqué que seuls les travailleurs ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne et les Africains noirs relevant de dispositions particulières dérogatoires au droit commun de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en seraient exclus.

Le recouvrement de la contribution se ferait sur la base des procès-verbaux dressés par des inspecteurs du travail, les inspecteurs des lois sociales en agriculture et les agents et officiers de police judiciaire. Les procès-verbaux seraient transmis aux échelons régionaux et départementaux du Ministère du Travail, qui les adresseraient simultanément à l'Office national d'immigration et aux autorités judiciaires.

Enfin, il a été précisé à votre rapporteur que les contributions recueillies seraient destinées à couvrir les frais des rapatriements volontaires, de plus en plus nombreux.

Votre Commission vous engage à adopter cet article, sous réserve d'un amendement de forme. Le texte du présent article fait par erreur référence à l'article L.341-7 au *Livre II* du Code du travail, alors qu'il s'agit du *Livre III*.

**

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous engage à adopter le présent projet de loi, assorti des amendements qu'elle vous propose.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit la fin de la première phrase du deuxième alinéa de cet article :

... ainsi que, lorsque l'infraction aura été commise à l'aide d'un véhicule, la suspension du permis de conduire pendant une durée de trois ans au plus.

Article additionnel après l'article premier.

Amendement : Après l'article premier, ajouter un article additionnel premier *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

L'article 44 du Code pénal est complété par les dispositions suivantes :

« 6° contre tout condamné en application de l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers. »

Art. 3.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... Livre II..

par les mots :

... Livre III.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est ajouté à l'article 21 de l'Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers trois alinéas rédigés ainsi qu'il suit :

« Le tribunal pourra, en outre, prononcer l'interdiction de séjour, ainsi que, lorsque l'infraction aura été commise à l'aide d'un véhicule, pour une durée de trois ans au plus, la suspension du permis de conduire. Cette durée pourra être doublée en cas de récidive.

« Le tribunal pourra également prononcer le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation administrative d'exploiter soit des services occasionnels à la place ou collectifs, soit un service régulier ou un service de navettes de transports internationaux.

« Tout véhicule ayant servi à commettre l'infraction par voie terrestre, fluviale, maritime ou aérienne pourra être confisqué. »

Art. 2.

I. — Les articles L. 152-2, L. 152-3, L. 364-1 et L. 364-3 du Code du travail sont complétés par le nouvel alinéa suivant :

« Dans tous les cas, le tribunal peut ordonner, aux frais de la personne condamnée, l'affichage du jugement aux portes des établissements de l'entreprise et sa publication dans les journaux qu'il désigne. »

II. — L'article L. 341-6 du Code du travail est complété par le nouvel alinéa suivant :

« En cas de condamnation pour les faits visés au présent article, le tribunal peut ordonner, aux frais de la personne condamnée, l'affichage du jugement aux portes des établissements de l'entreprise et sa publication dans les journaux qu'il désigne. »

Art. 3.

Il est ajouté au chapitre premier du titre IV du Livre II du Code du travail un article L. 341-7 ainsi libellé :

« *Art. L. 341-7.* — Sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées à son encontre, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en violation des dispositions de l'article L. 341-6, premier alinéa, sera tenu d'acquitter une contribution spéciale au bénéfice de l'Office national d'immigration. Le montant de cette contribution spéciale ne saurait être inférieur à 500 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 141-8.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. »