

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
n° 104 (1^{er} octobre au 31 décembre 2006)

Circulaires de la Direction des affaires criminelles et des grâces
Signalisation des circulaires du 1^{er} octobre au 31 décembre 2006

**Circulaire d'application relative à la politique pénale en matière
de lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin
dans les ressorts des juridictions des départements et
territoires d'Outre-Mer**

CRIM 2006-20 E1/04-12-2006

NOR : *JUSD0630129C*

Etranger en situation irrégulière
Fraude à l'état civil
Immigration irrégulière
Travail clandestin

Destinataires

Procureurs généraux près les cours d'appel de Basse-Terre, Fort-de-France, Papeete, Saint-Denis de la Réunion, Nouméa et Paris - Procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel de Mamoudzou et Saint-Pierre et Miquelon - Premiers présidents des cours d'appel de Basse-Terre, Fort-de-France, Papeete, Saint-Denis de la Réunion, Nouméa et Paris - Présidents des tribunaux supérieurs d'appel Mamoudzou et Saint-Pierre et Miquelon

Textes source :

Articles 78-2, 78-3 du code de procédure pénale
Articles L. 611-8, L. 622-1, L. 622-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
Articles L. 330-11, 341-1 et L.313-1, L.610-4, L. 610-6, L. 610-11 du code du travail
Article 2499-2 du code civil; Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006
Ordonnance n°2005-44 du 20 janvier 2005
Décrets n°2006-1314 et 2006-1315 du 27 octobre 2006
Ordonnance n°2006-1068 du 25 août 2006

- 4 décembre 2006 -

La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail dissimulé demeurent des priorités de la politique du gouvernement en matière d'immigration.

La spécificité de la situation des départements et territoires d'Outre-Mer ainsi que l'importance des flux migratoires et des phénomènes de travail clandestin qui y sont constatés ont conduit le législateur à adopter des mesures spécifiques applicables dans ces régions.

C'est pour partie l'objet de la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur, par une circulaire conjointe en date du 21 février 2006 (N° NOR :

JUSD0630020C – CRIM.06.5/E1-21.02.2006) ont souhaité renforcer l'action concertée des services de l'Etat dans la lutte contre l'immigration irrégulière en incitant d'une part les services étrangers des préfectures à recourir à l'interpellation des étrangers en situation irrégulière et en invitant d'autre part les parquets à investir pleinement ce champ de compétence partagé qu'est la lutte contre l'immigration irrégulière.

Après un rappel des règles procédurales applicables aux interpellations et aux enquêtes dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, cette circulaire définit les grands axes de la politique pénale en la matière.

Par ailleurs, la lutte contre le travail illégal et le démantèlement des filières de travail dissimulé constituent l'une des conditions essentielles de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le 27 juillet 2005 a été diffusée une circulaire (N°NOR : JUS.D.05-30113 C CRIM. 05-18/G4-27.07.2005) relative à la politique pénale pour la répression des infractions relatives au travail illégal. Cette circulaire précise les instruments d'une politique pénale efficace dans ce domaine, en présente des axes prioritaires, et fixe les orientations relatives au traitement judiciaire de la lutte contre le travail illégal.

Pourtant, la spécificité de la situation des départements et territoires d'Outre-Mer et l'importance des flux migratoires qui y sont constatés, obligent à envisager des réponses pénales adaptées aux réalités locales

Si dans leur rapport de politique pénale certains parquets des juridictions d'Outre-Mer ne font pas état de difficultés particulières, d'autres signalent en effet des situations plus tendues.

Quelques éléments chiffrés permettent de résumer l'ampleur du phénomène :

- Dans le ressort du tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou, les infractions à la législation sur les étrangers constatées en 2004 – en hausse de 246 % par rapport à 2001 – représentaient 56 % des infractions constatées en zone gendarmerie et 50 % de celles relevant de la zone police.
- Dans le ressort du tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, le nombre de procédures dressées à raison d'infractions à la législation sur les étrangers est passé de 277 en 2004 à 794 en 2005 soit une hausse de 286,64 %.
- Dans le ressort du tribunal de grande instance de Basse Terre, le nombre des personnes interpellées pour des faits liés à l'immigration irrégulière s'est accru de 30% entre 2004 et 2005, tandis que celui des personnes interpellées pour des faits de travail illégal a augmenté de 12%.
- Dans le ressort du tribunal de grande instance de Cayenne, au cours de l'année 2005, 70,65 % des personnes mises en cause en qualité d'auteur dans une procédure pénale l'ont été pour des faits d'infractions à la législation sur les étrangers.

L'objet de la présente circulaire est donc de tirer toutes les conséquences de cette situation pour adapter aux spécificités de ces différents ressorts la politique pénale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière (I) et d'emploi illicite de travailleurs étrangers (II). Des développements particuliers méritent en outre d'être consacrés à la lutte contre la fraude à l'état civil à Mayotte (III).

I. La politique pénale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

En vertu du principe d'égalité devant la justice et dans un souci de cohérence de l'action publique, les orientations de politique pénale qui ont été définies dans la circulaire précitée du 21 février 2006 ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national (I.1). Ces orientations doivent cependant être adaptées, autant que de besoin, aux spécificités de vos ressorts (I.2).

I.1. Rappel des orientations générales de politique pénale

Il s'agit ici de rappeler brièvement les orientations de politique pénale énoncées dans la circulaire précitée du 21 février 2006.

I.1.1. Les infractions à la législation sur les étrangers, infractions principales

A. L'entrée et le séjour irréguliers

Il est recommandé de n'exercer l'action publique pour l'entrée ou le séjour irrégulier qu'envers les étrangers ayant aussi commis une autre infraction de nature correctionnelle ou criminelle justifiant l'engagement de poursuites ou à l'encontre de ceux faisant l'objet de recherches judiciaires ou de convocations en justice pour autres causes.

Le recours à des poursuites peut aussi être envisagé lorsqu'il est établi que la personne d'origine étrangère a pénétré sur le territoire national après avoir fait l'objet d'une procédure administrative de reconduite à la frontière ou lorsqu'elle possède des antécédents pénaux.

Lorsque des poursuites sont exercées, le recours à la comparution immédiate, assorti de réquisitions de dépôt en cas de renvoi de l'affaire à une audience ultérieure s'impose à raison des faibles garanties de représentation des intéressés.

Sur le fond, il convient de requérir, lorsque la gravité des infractions connexes n'y fait pas obstacle et que l'étranger est en possession des documents nécessaires, le prononcé d'une interdiction du territoire à titre de peine principale assortie de l'exécution provisoire.

B. Les obstacles aux procédures administratives et judiciaires

Dans les hypothèses de soustraction aux mesures administratives ou d'obstacle à la mise à exécution de ces mesures, il convient de privilégier la voie de la comparution immédiate assortie de réquisitions d'emprisonnement ferme ou, compte tenu de la faiblesse des garanties de représentation, de placement en détention provisoire en cas de renvoi de l'affaire à une audience ultérieure.

I.1.2. Les infractions à la législation sur les étrangers, infractions connexes

Vous devez veiller à ce que les parquets fassent preuve de fermeté et de célérité dans la mise en œuvre des poursuites, notamment en retenant de manière systématique, les qualifications relatives à la législation sur les étrangers de manière à faciliter les procédures d'éloignement du territoire national et à alimenter le casier judiciaire dans l'hypothèse d'une possible récidive.

A l'égard des réitérants, des récidivistes, des personnes ayant fait l'objet, par le passé, de mesures administratives de reconduite à la frontière ainsi que dans les affaires les plus emblématiques à raison de la gravité des faits ou de la personnalité du mis en cause, les parquets ne doivent pas hésiter à requérir le prononcé de la peine d'interdiction du territoire français lorsqu'elle est juridiquement possible¹.

I.2. La prise en compte de la spécificité des DOM – TOM

Compte tenu de l'ampleur des flux de migrants clandestins qui convergent vers vos ressorts respectifs, il est indispensable de faire une large application des pouvoirs de contrôle qui ont été étendus par la loi du 24 juillet 2006 (A.), tout en concentrant la réponse pénale sur les infractions les plus graves que sont la détention de faux documents d'identité et l'aide à l'entrée ou au séjour irrégulier (B).

I.2.1. La mise en œuvre des pouvoirs de contrôle

A. Les contrôles d'identité

. *Le principe*

¹ Vous pourrez utilement vous référer à la circulaire n° CRIM.99.13/E1-17.11.1999 traitant de la politique pénale relative au prononcé et au relèvement des peines d'interdiction du territoire français.

Les deux derniers alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale réglementent la procédure de contrôle d'identité couramment désignée sous l'appellation de « contrôle Schengen » puisqu'il s'agit des dispositions autorisant les contrôles d'identité dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention de Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international.

Le dernier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit l'application de ces dispositions dans certaines zones du territoire de la Guyane.

. *L'extension du champ d'application*

La loi du 24 juillet 2006 a étendu, pour un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi, le champ d'application de ce dispositif :

- **En Guadeloupe :**
 - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.
 - Dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre de la route nationale 1, sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières.
 - Dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre de la route nationale 4, sur le territoire des communes du Gosier, de Sainte-Anne et de Saint-François.
- **A Mayotte :**
 - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

Il convient de noter que sur le territoire de Mayotte, la durée de la rétention à l'occasion d'une procédure de vérification d'identité régie par les dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale a été allongée de 4 à 8 heures.

B. La visite des véhicules

. *Le principe*

Au terme de l'article L. 611-8 du CESEDA, dans la zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention de Schengen et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, il peut être procédé, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la « visite sommaire » des véhicules circulant sur la voie publique, « à l'exclusion des voitures particulières », « en vue de rechercher et de constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ».

Le véhicule peut être immobilisé pour une durée de quatre heures au plus dans l'attente des instructions du procureur de la République.

La visite du véhicule est limitée « au temps strictement nécessaire » et doit se dérouler en présence du conducteur.

Un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de fin des opérations doit être dressé et remis en copie à l'intéressé ainsi qu'au procureur de la République.

. *L'extension du champ d'application*

La loi du 24 juillet 2006 étend les zones d'application de ce dispositif :

- **En Guyane :**
 - Dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une lignée tracée à 20 kilomètres en deçà.

- Sur le territoire des communes de Saint-Georges et de Régina : sur la route nationale 2.
- Sur le territoire de la commune de Roura : sur la route départementale 6 et la route nationale 2.
- **En Guadeloupe**, pendant un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi :
 - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.
 - Sur les routes nationales 1 et 4.
- **A Mayotte**, pendant 10 ans à compter de la publication de la loi :
 - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

Vous voudrez bien donner des instructions aux procureurs de vos ressorts afin qu'ils aient recours, autant que de besoin, aux dispositions relatives aux contrôles d'identité et à la visite des véhicules.

I.2.2. La répression des infractions les plus graves

A. La détention de faux documents d'identité

Si la procédure administrative de reconduite à la frontière doit être très largement privilégiée à l'encontre des migrants qui se rendent coupables de la seule infraction d'entrée et/ou de séjour irrégulier sur le territoire nationale, une réponse judiciaire empreinte de fermeté doit être réservée à ceux qui se trouvent en possession de faux documents d'identité.

Outre la gravité du dommage ainsi causé à l'autorité de l'Etat, la détention de faux documents d'identité démontre souvent en effet, l'existence d'un lien entre le migrant interpellé et une filière organisée d'immigration clandestine.

Lorsque les circonstances de fait laissent entrevoir la possibilité d'identifier les membres ou les animateurs d'une telle filière, l'ouverture d'une information judiciaire est tout indiquée.

A défaut, des poursuites par la voie de la comparution immédiate assorties de réquisitions d'emprisonnement ferme doivent être diligentées à l'encontre des auteurs interpellés.

En vue de favoriser les rapprochements susceptibles d'être opérés à partir des faux documents saisis dans les affaires les plus lourdes, il peut être fait appel, en plus de la saisine habituelle des services d'enquête – et notamment des services de la Police Aux Frontières en matière d'expertise des pièces d'identité – aux laboratoires de police scientifique et notamment à celui de Paris (3 quai de l'horloge 75001 Paris ; 01.53.73.47.59 ou 01.53.73.46.54 [à vérifier]) dont la section documents est spécialisée dans les faux et détient une documentation sur les dossiers qu'elle a eu à traiter.

Aux mêmes fins, le département documents de l'Institut de Recherche Criminelle de la Gendarmerie Nationale (Fort de Rosny, 1 boulevard Théophile Sueur, 93111 Rosny sous Bois cedex ; 01.49.35.50.30 [à vérifier]) qui dispose d'une base de données documentaire sur la question, peut être saisi.

B. La répression de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier

a. La notion d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier

Il convient de rappeler que l'article L. 622-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile (CESEDA) définit l'infraction d'aide à l'entrée ou au séjour irrégulier dans des termes très larges². Sont en effet sanctionnés :

² Concernant Mayotte, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, l'infraction d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier est prévue et réprimée respectivement par les articles 28 et 29 de l'ordonnance n°2000-373 du

- les aides directes et indirectes (alinéa 1) ;
- les agissements commis en France ainsi que ceux commis sur le territoire de l'un des autres Etats partie à la convention de Schengen (alinéa 2)³ ;
- les agissements destinés à permettre l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France, sur le territoire de l'un des autres Etats partie à la convention de Schengen (alinéa 3)⁴ ou sur celui d'un Etat partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000 (alinéa 4).

La loi prévoit toutefois des cas d'immunité au bénéfice des ascendants, descendants, conjoint, et membre de la fratrie de l'étranger ainsi que de toute personne lui ayant porté une assistance « nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique face à un danger actuel ou imminent ».

En tout état de cause, la référence, dans le texte répressif, à la notion « d'aide directe ou indirecte » en permet une application étendue.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion de préciser que « *les infractions telles que prévues par l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 [désormais codifié L. 622-1] [étaient] définies dans des conditions qui [permettaient] au juge (...) de se prononcer sans que son appréciation puisse encourir la critique d'arbitraire ; cette définition n'[était] pas de nature, en elle-même, à mettre en cause le principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine* » (Cons. Const., 16 juillet 1996, n°96-377 DC).

Ainsi la Chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que la fourniture d'un travail pouvait caractériser l'élément matériel de l'infraction (par ex : Crim., 30 septembre 2003, n°02-83.183 ; Crim., 30 avril 2002, n°01-85.106 ; Crim., 27 février 2001, n°00-84.284).

Il en va de même de la fourniture, par l'employeur notamment, d'un logement (Crim., 20 mai 1992, n°91-85.848).

S'agissant de l'élément intentionnel de l'infraction, il convient en principe que soit rapportée la preuve de la connaissance, par l'employeur, de l'irrégularité de la situation administrative de l'employé (par ex. : Crim., 30 avril 2002, précité ; Crim., 4 mars 1991, Pojolat et Engelin : Dr. Pénal 1991, comm. N°321, note J.H. Robert).

Tel est par exemple le cas lorsqu'il ressort de la procédure que l'employeur s'est abstenu de contrôler la situation administrative des ouvriers étrangers (Crim., 20 mai 1992, n°91-85.848).

Toutefois, conformément à une pratique courante en droit pénal, la preuve de l'élément intentionnel est parfois établie au moyen des seules circonstances de fait de l'espèce.

Il arrive ainsi que les juges se contentent, pour caractériser l'infraction, de relever la concomitance entre l'irrégularité de la situation administrative de l'étranger et le caractère clandestin de son emploi (Crim., 30 septembre 2003, précité).

De même, à propos d'un hébergeur, la Cour d'appel de Paris a considéré que le prévenu ne pouvait ignorer la situation irrégulière des étrangers compte tenu du fait qu'il leur louait verbalement des studios de petites tailles où ils acceptaient d'habiter en nombre tout en partageant un loyer anormalement élevé (C.A. Paris, ch. corr. 12, sect A, 24 juin 1997, Juris-Data n°022168).

a. *La politique pénale de lutte contre l'infraction d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier*

➤ **Les enquêtes et l'exercice de l'action publique**

26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ; les articles 30 et 31 de l'ordonnance n°2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française ; les articles 28 et 29 de l'ordonnance n°2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna.

³ Cette modalité particulière de commission de l'infraction n'est pas prévue par les trois ordonnances précitées du 26 avril 2000. Elle n'est donc pas applicable aux territoires de Mayotte, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna.

⁴ Idem.

Lorsque l'infraction d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier est le fait d'individus isolés et notamment de « passeurs » à l'encontre desquels il ne paraît pas possible de rapporter la preuve de leur appartenance à un groupe criminel organisé, le recours à la comparution immédiate doit s'imposer.

Par contre, vous donnerez des instructions afin que des enquêtes en la forme flagrante ou préliminaire soient systématiquement initiées dès lors que les premières investigations viendraient à mettre au jour des éléments susceptibles de permettre l'identification des membres d'une filière organisée.

Dans les cas les plus complexes, il conviendra de procéder à l'ouverture d'une information judiciaire, éventuellement sous l'une des qualifications définies à l'article L. 622-5 du CESEDA⁵ :

- Faits commis en bande organisée ;
- Faits commis dans des circonstances qui exposent directement les étrangers à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
- Faits commis dans des conditions ayant pour effet de soumettre les étrangers à des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de la personne humaine ;
- Faits commis au moyen d'une habilitation ou d'un titre de circulation en zone réservée d'un aéroport ou d'un port ;
- Faits commis dans des conditions ayant pour effet, pour des mineurs étrangers, de les éloigner de leur milieu familial ou de leur environnement traditionnel.

➤ **La saisine de la Juridiction Inter Régionale Spécialisée**

En toute hypothèse et compte-tenu de la matière, la saisine des juridictions inter régionales spécialisées peut être envisagée avec pertinence, particulièrement sur le ressort interrégional de la cour d'appel de Fort-de-France.

A cette fin, les magistrats des parquets des juridictions interrégionales spécialisées devront, conformément aux directives de politique pénale développées dans la circulaire CRIM 04613/G1-02-09-04 du 2 septembre 2004, être informés dès l'origine de la procédure et au fur et à mesure du déroulement des auditions en garde à vue de la survenance de tout élément nouveau.

Cette information permettra aux magistrats spécialisés de prendre, d'initiative, tout contact utile avec leurs homologues des pays étrangers concernés par la filière d'immigration clandestine, les magistrats de liaison et l'OCRIEST lequel, en tant qu'office centralisateur, est à même de signaler les connexités et les liens avec d'autres faits similaires. Le parquet spécialisé qui aura plus aisément recueilli des informations ne devra pas hésiter à les communiquer au parquet local.

Cette expertise réalisée par les juridictions inter régionales spécialisées lui permettra d'évaluer la pertinence de sa saisine.

Néanmoins, l'absence de saisine de la juridiction inter régionale spécialisée au stade initial de la procédure n'est pas exclusive d'une saisine ultérieure en raison des développements des investigations menées.

Ainsi, dans le cadre du suivi du dossier ouvert à l'information, le parquet local devra contacter la juridiction inter régionale spécialisée de son ressort afin que celle-ci, au regard des développements de la procédure, puisse procéder à une nouvelle expertise de sa saisine.

➤ Les mesures contre les biens ayant servi à la commission de l'infraction

Vous veillerez à donner des instructions pour qu'il soit fait usage des dispositions autorisant les procureurs de la République à ordonner, en cours d'enquête, la destruction des moyens de transport utilisés pour commettre le délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier.

⁵ Concernant Mayotte, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, ces circonstances aggravantes sont prévues par les articles précités des trois ordonnances en date du 26 avril 2000.

Il s'agit :

- Pour la Guyane : de l'article L. 622-10-I du CESEDA qui autorise la destruction des embarcations fluviales non immatriculées « lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement [des] infractions ».
- Pour la Guadeloupe et la Guyane : de l'article L. 622-10-II du CESEDA et pour Mayotte de l'article 29-3 de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 qui autorisent l'immobilisation des véhicules terrestres et des aéronefs « par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement [des] infractions ».

La mise en œuvre de ces dispositions est subordonnée à l'existence de deux conditions :

- Un procès-verbal constatant l'infraction ainsi que sa commission à l'aide du mode de transport susceptible d'être détruit ou immobilisé doit être dressé.
- Il convient de caractériser « [l'absence] de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement des infractions ».

Il s'agit de la transposition d'une disposition figurant à l'article 140 du code minier relatif à la poursuite des infractions en matière minière.

Il ressort des travaux parlementaires, que la destruction doit pouvoir intervenir, par exemple, lorsque les forces de l'ordre ne sont pas en mesure de confisquer le bien et d'en assurer la surveillance, notamment en raison de difficultés géographiques telles que l'éloignement du lieu d'interpellation⁶.

➤ **Les réquisitions en matière de peine**

Lors de l'exercice de poursuites devant le tribunal correctionnel, outre des réquisitions d'emprisonnement ferme – et d'éventuelles réquisitions de placement en détention provisoire en cas de renvoi de l'affaire à une audience ultérieure – les parquets doivent veiller à solliciter fréquemment le prononcé de peines complémentaires et notamment :

- L'interdiction de séjour pour une durée de cinq ans au plus.
- 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.
- La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, notamment tout moyen de transport ou équipement terrestre, fluvial, maritime ou aérien, ou de la chose qui en est le produit. Dans cette hypothèse, les frais résultant des mesures nécessaires à l'exécution de la confiscation sont à la charge du condamné et ils sont recouvrés comme les frais de justice.
- L'interdiction pour une durée de cinq ans au plus d'exercer l'activité professionnelle ou sociale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, sous les réserves mentionnées à l'article 131-27 du code pénal.
- L'interdiction du territoire français pour une durée de dix ans au plus dans les conditions et sous les réserves prévues par les dispositions des articles 131-30 à 131-30-2 du code pénal.

⁶ Voir Rapport de l'Assemblée nationale n°3058 par M. Thierry MARIANI, député.

II. L'emploi illicite de travailleurs étrangers

La lutte contre l'emploi illégal de travailleurs étrangers, et notamment contre les filières de travail illicite, constitue une condition indispensable à la maîtrise des flux migratoires.

En effet, les reconduites à la frontière ne sauraient être pleinement efficaces, si perdurent par ailleurs des structures prêtes à employer les étrangers en situation irrégulière, créant ainsi un véritable appel à l'immigration illicite.

A cet égard, si les orientations données au niveau national concernant la lutte contre le travail illégal, et au premier chef l'emploi illicite de travailleurs étrangers, doivent être mises en œuvre avec rigueur, la situation propre aux départements et territoires d'outre mer qui connaissent une immigration illicite importante, appelle des réponses spécifiques.

II.1. La pérennité des orientations de politique pénale

La circulaire du 27 juillet 2005 a défini les orientations de la politique pénale en matière de lutte contre le travail illégal et notamment d'emploi illicite d'étrangers, condition indispensable à la poursuite d'une politique d'immigration choisie.

A cette fin, elle souligne l'importance d'une coopération sans faille entre les différents services chargés de la lutte contre le travail illégal, notamment dans le cadre des COLTI, et la nécessité d'une réponse pénale systématique et empreinte de fermeté.

Les orientations définies par cette circulaire ont en outre été complétées par la dépêche circulaire du 26 mai 2006 qui a transmis aux parquets généraux le plan national d'action contre le travail illégal pour 2006-2007 comportant six objectifs correspondant aux fraudes les plus fréquemment constatées. Enfin, le 13 juillet 2006 a été diffusée une circulaire interministérielle datée du 6 juin 2006 relative aux refus d'aides publiques en cas d'infractions relatives au travail illégal.

Par ailleurs, les résultats positifs des actions coordonnées de contrôle de sites de travail où étaient susceptibles d'être occupés illégalement des étrangers, préconisés par la circulaire du 8 août 2005, ont conduit le Comité interministériel de contrôle de l'immigration à reconduire ces opérations.

A cet effet, une circulaire interministérielle du 27 février 2006 a préconisé la programmation, en 2006 dans chaque département d'outre mer de deux opérations conjointes: une entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2006 et une entre le 1^{er} septembre et le 30 novembre 2006.

Il convient de rappeler que les suites judiciaires données à ces opérations doivent être communiquées à la Direction des affaires criminelles et des grâces au plus tard le 31 mars 2007.

II.2. L'application concrète dans les DOM-TOM

II.2.1. Les dispositions spécifiques à Mayotte

L'ordonnance n°2005-44 du 20 janvier 2005 relative au droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 a réformé la partie législative du code du travail applicable à Mayotte, afin d'en harmoniser les dispositions avec celles du code du travail applicable en métropole. A la suite de cette ordonnance, deux décrets en date du 27 octobre 2006 (n° 2006-1314 et 2006-1315) ont modifié la partie réglementaire du code du travail applicable à Mayotte.

Cette harmonisation a été complétée par l'ordonnance n° 2006-1068 du 25 août 2006 rendant applicable à Mayotte certaines dispositions relatives au droit du travail de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites entreprises.

Enfin, la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a permis la mise en œuvre à Mayotte de certaines procédures prévues en métropole.

A. Les sanctions applicables à Mayotte

Aux termes de ces évolutions législatives, les dispositions réprimant le travail illégal à Mayotte ont été harmonisées par rapport à celles prévues par le code du travail métropolitain. Les légères différences qui subsistent tiennent compte des particularités de l'organisation administrative de la collectivité départementale de Mayotte.

Ainsi, la peine réprimant le travail dissimulé, prévue par l'article par l'article L. 341-1 du code du travail applicable à Mayotte, a été portée à trois ans d'emprisonnement et 45000 Euros d'amende, outre des peines complémentaires. En outre, l'emploi d'étranger sans titre de travail est à présent puni de 5 ans d'emprisonnement et de 15000 Euros d'amende (article L342-2).

Par ailleurs, l'ordonnance du 25 août 2006 a inséré un article L. 313-3 au code du travail applicable à Mayotte.

Aux termes de cet article, lorsque l'autorité compétente a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 313-1 elle peut, eu égard à la gravité des faits constatés, à la nature des aides sollicitées et à l'avantage qu'elles procurent à l'employeur, refuser d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, les aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle à la personne physique ou morale ayant fait l'objet de cette verbalisation.

Cette décision de refus est prise sans préjudice des poursuites judiciaires qui peuvent être engagées.

Le projet de décret fixant la nature des aides et subventions concernées et les modalités de la prise de décision relative au refus de leur attribution doit paraître prochainement.

Le droit du travail applicable à Mayotte conserve cependant certaines différences par rapport au droit applicable en métropole. Ainsi, l'article L. 330-11 prévoit-il que des sanctions pécuniaires administratives peuvent être prononcées à l'encontre de l'employeur qui engage ou conserve à son service un étranger non muni d'une autorisation de travail, à moins que des poursuites judiciaires soient intentées à son encontre pour les mêmes faits.

Le montant maximum de cette sanction a été porté à mille fois le taux horaire du salaire minimum par la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. En outre cette, amende est due pour chaque étranger employé sans titre de travail.

Ces sanctions sont prononcées par le représentant de l'Etat à Mayotte, à l'issue d'une procédure contradictoire.

Ce même article permet de sanctionner l'étranger qui exerce une activité professionnelle salariée sans avoir obtenu au préalable une autorisation de travail d'une amende ne pouvant dépasser 25 fois le taux horaire du salaire maximum.

Il convient enfin de souligner que le code du travail applicable à Mayotte est disponible en téléchargement sur le site de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte : www.dtefp-mayotte.travail.gouv.fr .

B. Les nouveaux pouvoirs des enquêteurs

Les dispositions de l'article 78-2-1 du code de procédure pénale, qui permettent au procureur de la République d'autoriser les officiers de police judiciaire à pénétrer à toute heure dans les lieux à usage professionnel, annexes et dépendances, sauf s'ils constituent un domicile, lorsque des activités sont en cours, sont applicables à Mayotte aux termes de l'article 877 du code de procédure pénale.

La loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a par ailleurs abrogé l'article L 610-4 du code du travail applicable à Mayotte qui prévoyait que les dispositions relatives au contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail ne concernaient pas les employés de maison.

Cette loi a également complété l'article L610-6 du code du travail afin de permettre aux inspecteurs et contrôleurs du travail de pénétrer dans les locaux où des employés de maison effectuent les travaux qui leur sont confiés.

Enfin, ce texte a modifié l'article L. 610-11 du code du travail applicable à Mayotte afin de permettre aux officiers de police judiciaire, sur ordonnance du président du tribunal de première instance, rendue sur réquisitions du procureur de la République, de procéder à des visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction dans les lieux de travail, même lorsqu'il s'agit de locaux habités.

II.2.2. La mise en œuvre de la lutte contre l'emploi illicite d'étrangers

La situation particulière des départements et territoires d'outre mer particulièrement affectés par l'immigration illicite appelle une réponse pénale spécifique en matière de lutte contre l'emploi irrégulier d'étrangers.

La coopération des services concernés par cette lutte doit être exemplaire, notamment dans le cadre des COLTI, lesquels doivent systématiquement associer des représentants de la police de l'air et des frontières. Par ailleurs, il convient lorsque cela apparaît nécessaire d'adapter la coopération aux réalités locales en favorisant l'émergence et en encourageant le fonctionnement de COLTI d'arrondissements ou « mini COLTI » dont le rôle est complémentaire à celui du COLTI départemental.

Des opérations coordonnées, décidées et mises en œuvre dans ce cadre doivent intervenir de manière régulière.

Les cibles des contrôles doivent bien évidemment tendre prioritairement au démantèlement des filières de travail clandestin. Cependant, les entreprises, y compris celles de petite taille, ainsi que les particuliers doivent également faire l'objet de tels contrôles.

Les enquêtes doivent permettre de déceler les situations de travail illicite. Ainsi, lorsqu'un étranger en situation irrégulière est interpellé, il convient de s'assurer que les services enquêteurs l'interrogent sur ses éventuels employeurs

Enfin, les parquets doivent s'investir dans le développement de partenariats tendant à lutter contre le travail illégal.

Il convient ainsi d'encourager et de participer à l'élaboration de chartes de lutte contre le travail illégal, qui permettent de fixer les objectifs de coopération entre les différents acteurs publics ou privés qui participent à la lutte contre le travail illégal.

De telles chartes peuvent être interprofessionnelles, comme celle signée le 10 juin 2005 à Saint-Denis de la Réunion, ou porter sur un secteur professionnel déterminé, comme celles concernant le secteur du bâtiment signées en 2004 et 2005 en Guyane, Guadeloupe et Martinique qui prévoient notamment le port d'un badge par les ouvriers travaillant sur un chantier. Cette mesure a entraîné une hausse spectaculaire des affiliations à la Caisse des Congés Payés du Bâtiment.

Enfin, le caractère dissuasif des sanctions passe également par le recouvrement des cotisations sociales éludées. A cet égard, il est indispensable que les services de recouvrement concernés soient pleinement associés au fonctionnement des COLTI et qu'ils soient rendus destinataires, dans le cadre des dispositions légales, des informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

II 2.3. La poursuite des infractions d'emploi illicite d'étrangers

L'emploi illicite d'étrangers doit être poursuivi avec une fermeté toute particulière. En effet, le caractère dissuasif de la sanction dans ce domaine est un élément capital de la lutte menée contre l'immigration illicite.

Ces infractions, qui peuvent être poursuivies selon les cas sous les qualifications d'emploi d'étranger sans titre de travail, de travail dissimulé ou d'aide au séjour d'un étranger, comme le rappelle la circulaire du 27 juillet 2005, doivent donner lieu à la mise en mouvement systématique de l'action publique.

Par ailleurs l'emploi illicite de travailleurs étrangers, en situation de grande vulnérabilité, conduit souvent à des situations d'exploitation inacceptable. Dans ces circonstances, il convient de viser les infractions relatives aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine.

Enfin, les gains très importants que peuvent générer ces pratiques, sont souvent réinvestis sous couvert d'une apparence légale, par l'intervention d'intermédiaires. Les infractions de blanchiment peuvent à ce titre être retenues dans les termes rappelés par la circulaire du 27 juillet 2005.

Pour les cas les plus simples, les procédures rapides doivent être privilégiées : comparution sur reconnaissance de culpabilité, COPJ ou comparution immédiate.

Il convient en outre de relever appel de toutes les décisions qui vous paraissent prendre insuffisamment en compte la gravité des faits.

Enfin, lorsque les investigations permettent de présumer l'existence de filières de travail illégal, il convient de procéder à l'ouverture d'informations judiciaires assorties, en cas de présentation, de réquisitions de mandat de dépôt.

III. La lutte contre les fraudes à l'état civil à Mayotte

L'article 108 de la loi du 24 juillet 2006 étend à Mayotte l'application de plusieurs dispositions du code civil dont, pour l'essentiel, celles relatives à l'état civil.

Aux termes du nouvel article 2499-2 du code civil, le procureur de la République se voit confier la charge de veiller à la conformité de l'état civil.

Ainsi, lorsqu'il existe des « indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance d'un enfant est frauduleuse », le procureur de la République doit en être informé par l'officier de l'état civil.

Le procureur de la République dispose alors d'un délai de 15 jours, à compter de sa saisine, pour :

- laisser la procédure normale se poursuivre,
- **ou** décider qu'il sera sursis à l'enregistrement de la reconnaissance dans l'état civil.

Le sursis ne peut excéder un mois sauf si l'enquête de déroule, en tout en en partie, à l'étranger auquel cas le délai est de deux mois. Dans tous deux cas, le délai initial est renouvelable une fois par décision spécialement motivée.

A l'expiration du délai de sursis, le procureur de la République doit faire connaître sa décision définitive à l'officier de l'état civil.

L'auteur de la reconnaissance peut contester la décision de sursis ou de renouvellement de celui-ci devant le tribunal de première instance qui doit statuer dans un délai de dix jours.

En cas d'appel, le tribunal supérieur d'appel doit statuer dans un délai identique.

- **ou** faire opposition à la reconnaissance.

L'article 29 de l'ordonnance précitée du 26 avril 2000 sanctionne désormais d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 15.000 € d'amende, « le fait de contracter un mariage ou de reconnaître une enfant aux seules fins d'obtenir, ou de faire obtenir, un titre de séjour ou le bénéfice d'une protection contre l'éloignement, ou aux seules fins d'acquérir, ou de faire acquérir, la nationalité française ».

La tentative de ces infractions est réprimée des mêmes peines, lesquelles sont aggravées lorsque la circonstance de bande organisée est constituée.

Vous voudrez bien me rendre compte des difficultés soulevées par la mise en œuvre de ces instructions en adressant vos rapports sous le timbre du bureau des politiques générales et de la protection des libertés individuelles, du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement ou du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, en fonction de leurs compétences respectives.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice,
le directeur des affaires criminelles et des grâces

Jean-Marie HUET