

Décembre 1999
 Numéro

54

 Sandrine Lebon*
 Claude-Valentin Marie**

Le travail illégal et sa répression

EN huit ans, le nombre de condamnations prononcées pour travail illégal a augmenté de plus de 78% : 10 039 condamnations en 1997, à comparer à 5 644 en 1990. Cette évolution traduit bien la multiplication des personnes mises en cause par les services verbalisateurs (+65% entre 1992 et 1997).

Le travail dissimulé, appelé "travail clandestin" jusqu'en 1997, représente désormais l'essentiel des infractions sanctionnées. Les condamnations pour emploi d'étranger sans titre de travail ne représentent plus en 1997 que 3,5 % des condamnations pour travail illégal (20 % en 1990).

Près de 60 % des délits sont relevés dans les activités de service, spécialement dans le commerce et les hôtels-café-restaurants. Le secteur de la construction représente 24 % des infractions constatées. La confection, souvent citée comme cas d'école, n'est en fait concernée que par 4 % de la verbalisation.

Les infractions de travail illégal sont le plus souvent sanctionnées par une peine d'emprisonnement (35 %), assortie du sursis trois fois sur quatre, ou par une peine d'amende (58 % des condamnations). La part des amendes avec sursis est relativement élevée (25 %, à comparer à 10 % dans l'ensemble des délits).

EN 1997, plus de 10 000 condamnations pour travail illégal ont été prononcées -encadré 1-, ce qui représente la majorité (76 %) des condamnations relatives au droit social, et 2,3 % de l'ensemble des condamnations correctionnelles.

Le travail dissimulé est à l'origine de près de quatre condamnations pour travail illégal sur cinq. Il se décline principalement en deux volets. Le premier, de loin le plus fréquent, est l'exercice d'un travail dissimulé. Il recouvre aussi bien le fait d'exer-

cer une activité économique sans avoir déclaré son entreprise, que le fait pour un employeur de dissimuler tout ou partie de ses salariés. Le deuxième volet consiste dans le recours aux services d'une entreprise dissimulant des travailleurs. Après le travail dissimulé viennent, avec des volumes compris entre 250 et 500 condamnations par an : la fraude aux ASSEDIC, l'emploi d'étranger sans titre de travail, le défaut de déclaration préalable à l'embauche, l'exercice illégal de la profession de transporteur routier, le marchandage

ou le prêt illicite de main-d'œuvre, et l'entrave à l'exercice de la fonction d'inspecteur du travail -tableau 1-.

Un contentieux en forte hausse

PASSÉ de 5 644 en 1990 à 10 039 en 1997, le nombre de condamnations sanctionnant au moins une infraction de travail illégal a progressé de 78 % en huit ans. Corollairement la part de ce contentieux dans l'ensemble des condamnations du droit social est passée de 42 % à 76 %.

Cette évolution est avant tout le fait des condamnations pour travail dissimulé, qui ont été multipliées par 2,6, alors que celles relatives à l'emploi d'étranger sans titre de travail ou au travail temporaire ont été divisées respectivement par trois et quatre -tableau 1-.

Aussi le travail dissimulé, qui représentait déjà plus de la moitié des condamnations pour travail illégal en 1990, est à l'origine de près de huit condamnations sur dix en 1997.

La part des condamnations pour emploi d'étranger sans titre de travail, qui formait 20 % de l'ensemble des condamnations pour travail illégal en 1990, n'atteint plus 4 % huit ans plus tard.

Tableau 1. Les condamnations pour travail illégal

Nature de l'infraction	1 990		1 997	
	Nombre	%	Nombre	%
Travail dissimulé	3 033	53,7	7 891	78,6
dont : exercice d'un travail dissimulé	1 915	33,9	6 767	67,4
recours aux services d'un travailleur dissimulé	912	16,2	1 108	11,0
Emploi d'étranger sans titre de travail	1 137	20,1	348	3,5
Prêt illicite de main-d'œuvre, marchandage	188	3,3	208	2,1
Absence de déclaration préalable à l'organisme social	0	0,0	395	3,9
Exercice illégal du métier de transporteur routier	193	3,4	357	3,6
Entrave à l'exercice des fonctions d'inspecteur du travail	482	8,5	244	2,4
Infractions au travail temporaire	138	2,4	32	0,3
Fraude aux ASSEDIC	384	6,8	465	4,6
Cumul d'emplois	12	0,2	42	0,4
Infractions diverses	77	1,4	57	0,6
Toutes infractions pour travail illégal	5 644	100,0	10 039	100,0

Source : Casier judiciaire national, SDESD, ministère de la Justice

* Statisticienne à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

** Responsable des études à la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal

Encadré 1. Le travail illégal : une délinquance protéiforme

La notion générique de *travail illégal* ne désigne pas une infraction particulière, mais un ensemble de pratiques illicites dont chacune renvoie à une incrimination précisément définie par le Code du travail.

La plus répandue est le *travail dissimulé*, défini par les articles L. 324-9 et L. 324-10 du Code du travail. Ce délit recouvre aussi bien la dissimulation d'une activité par un responsable d'entreprise que la dissimulation totale ou partielle de salariés par un employeur.

Les salariés dissimulés peuvent être français ou étrangers. S'il s'agit d'un étranger et que celui-ci est dépourvu de titre de travail, l'employeur ajoute à l'infraction de travail dissimulé celle d'*emploi d'étranger sans titre de travail*, pour n'avoir pas respecté les dispositions de l'article L. 341-6 du Code du travail.

D'autres délits, intégrés au champ du travail illégal, peuvent conduire un responsable d'entreprise devant le tribunal correctionnel : le prêt de main-d'œuvre illicite, le marchandage ou l'exercice illégal du métier de transporteur routier.

Le prêt illicite de main-d'œuvre consiste pour une entreprise à fournir des salariés à une autre entreprise, contre rémunération et sans en avoir l'autorisation. L'incrimina-

tion vise alors les deux entreprises concernées : celle qui loue illégalement le personnel, et celle qui l'utilise.

Le marchandage sera constitué lorsqu'une fourniture illégale de main-d'œuvre dans un but lucratif cause un préjudice au salarié prêt, ou permet d'éviter des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles qui lui auraient été favorables.

L'exercice illégal du métier de transporteur routier est constitué lorsque le transporteur routier de marchandises, ou le loueur de véhicules de transport routier, ne se conforme pas à leur obligation de s'inscrire dans les registres prévus par la loi, ou lorsqu'un transporteur routier international est dépourvu d'autorisation.

Le travail illégal englobe aussi des infractions commises par les salariés eux-mêmes. C'est le cas par exemple de ceux qui perçoivent une allocation de chômage, à la suite d'une inscription comme demandeur d'emploi, et qui parallèlement exercent une activité rémunérée non déclarée. Ceux-là se rendent coupables d'une *fraude aux prestations de chômage*. Cette infraction prévue à l'article L. 365-1 du Code du travail ne se confond pas avec le délit de travail dissimulé.

Cette évolution des infractions sanctionnées reflète une réelle évolution des pratiques illégales des employeurs, qui substituent désormais à l'embauche d'étranger sans titre de travail une dissimulation de salariés, dont les victimes peuvent être des nationaux, ou des étrangers autorisés à travailler en France.

La hausse des condamnations pour travail dissimulé touche surtout l'exercice d'un travail dissimulé, le recours aux services d'une entreprise exerçant un travail dissimulé n'ayant que légèrement progressé. En 1990, une condamnation sur trois pour travail dissimulé sanctionnait le recours ; ce n'est plus le cas que d'une sur sept en 1997.

Sanctionnée pour la première fois en 1994, l'embauche de salarié sans déclaration préalable à un organisme de protection sociale représente 3,9 % des condamnations pour travail illégal en 1997¹.

L'introduction de la déclaration préalable à l'embauche a permis aux services de contrôle de vérifier à tout moment la date d'embauche de chaque salarié, facilitant ainsi leur action. La loi du 11 mars 1997 prévoit que le délit de dissimulation de salarié sera retenu contre tout employeur qui aura intentionnellement omis de remplir cette obligation.

Une progression continue de la verbalisation

COMME dans d'autres domaines de délinquance (circulation routière, stupéfiants), le nombre de condamnations prononcées en matière de travail illégal est directement lié à l'activité des services verbalisateurs -encadré 2-.

En 1997, quelque 13 500 personnes ont été mises en cause par les services verbalisateurs, soit une progression de 65 % depuis 1992. Pendant la même période, les tribunaux ont enregistré une évolution de 61 % des condamnations pour travail illégal. Ce parallélisme entre verbalisations et condamnations s'observe également en ce qui concerne la nature des infractions. Entre 1992 et 1997, le nombre de personnes mises en cause pour travail dissimulé a augmenté de 86 %, au même rythme que les condamnations pour ce type de délit. Symétriquement, la régression de l'emploi d'étranger sans titre de travail s'observe à la fois dans la verbalisation (-73 %) et dans les condamnations (-72 %).

Ce rapprochement du nombre de personnes mises en cause et des condamnations montre que, dans le domaine du travail illégal, l'action de la Justice complète bien celle des services de contrôle. Un décalage apparaît cependant entre le nombre des personnes mises en cause par les agents

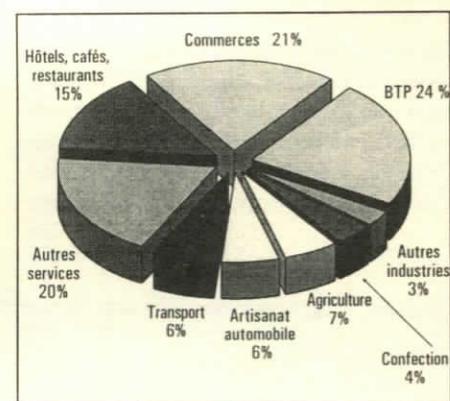
verbalisateurs (13 500) et celui des condamnations prononcées par les juges en 1997 (10 039). Il s'explique par au moins trois raisons : des délais de procédure relativement longs (23 mois en correctionnelle) ; des décisions de classement sans suite ou des relaxes prononcées ; enfin l'existence d'autres voies de règlement : régularisation de la situation des travailleurs, paiement des cotisations sociales.

Près de 60% des délits relevés dans les activités de services

LE travail illégal concerne directement ou indirectement toutes les formes d'entreprises. Traditionnellement associé aux petites structures (ateliers de confection, artisans), il touche également des PME assurant une fonction de sous-traitance ou de prestation de service pour le compte de donneurs d'ordre plus importants.

La répartition par activité économique de la verbalisation opérée en 1997 montre que le secteur des services, en première ligne pour la création d'emplois, l'est aussi pour la verbalisation du travail illégal, avec en tête le commerce et les hôtels-café-restaurants. L'ensemble du secteur rassemble 62 % du total des infractions relevées en 1997, contre 59 % en 1995 et 52 % en 1992 -graphique 1-.

Graphique 1. Infractions pour travail illégal : répartition par secteur d'activité. 1997



La construction constitue toujours une part importante de ce contentieux (24%). C'est une activité uniformément verbalisée sur l'ensemble du territoire national. Elle rassemble par ailleurs, toutes les formes du travail illégal (travail dissimulé, emploi d'étranger sans titre de travail, prêt illicite de main-d'œuvre et marchandage).

La confection, souvent citée en cas d'école, n'est en fait concernée que par 4 % des infractions relevées en 1997, soit

1. Tout employeur de droit privé est tenu de déclarer au préalable le salarié qu'il se propose d'embaucher.

plutôt moins qu'en 1992. Ce secteur se caractérise cependant par une fréquence élevée d'emploi d'étranger sans titre de travail (18 %, contre 3,4 % en moyenne).

Trois condamnés sur dix de nationalité étrangère

EN 1997, plus de sept condamnés sur dix sont français, un peu moins de 6 % sont originaires des pays d'Europe, pour l'essentiel ressortissants de l'UE. Les pays du Maghreb, la Turquie et le reste de l'Asie constituent l'essentiel des autres pays représentés -tableau 2-.

La part relative des Français s'est accrue en huit ans, passant de 65 % des condamnations en 1990 à 72 % en 1997. Symétriquement, les ressortissants des pays du Maghreb ne représentent plus que 7,5 % des condamnés (12 % en 1990). La population étrangère touchée par le contentieux du travail illégal a diminué de 1990 à 1997, parallèlement à la forte régression des condamnations pour emploi d'étranger sans titre de travail.

La prédominance des Français se vérifie pour toutes les infractions, à l'exception de l'emploi d'étranger sans titre de travail où ils ne représentent qu'un peu plus de la moitié des condamnés. On observe dans ce cas une proportion notable de ressortissants de Turquie (8 %) et d'Asie (12 %).

En cas de condamnation pour infractions multiples associant le travail dissimulé à l'emploi d'étranger sans titre de travail, un tiers seulement des condamnés sont français. Parmi les condamnés étrangers les plus représentés, on trouve des ressortissants des pays du Maghreb (11,5 %), de Turquie (12 %) et du reste de l'Asie (22,6 %). Ce résultat confirme l'embauche plus fréquente de salariés étrangers

dépourvus de titre de travail par des employeurs étrangers, généralement des compatriotes.

Une répression assez ferme

LA répression contre le travail illégal vise trois objectifs : la sauvegarde des droits des salariés, la protection des entreprises contre la concurrence déloyale, et la lutte contre les évasions de recettes fiscales et sociales. À la sanction pénale s'ajoute le recouvrement par les administrations concernées des charges fiscales ou sociales impayées, ou celui des prestations de chômage indûment perçues. Cette forme de délinquance est habituellement exclue des lois d'amnistie.

Dans ce domaine, les juges utilisent tout l'éventail des sanctions, de la plus grave à la plus légère. La peine d'emprisonnement représente 35 % des condamnations ; cinq fois sur six, elle est assortie d'un sursis total. Viennent ensuite les peines d'amende ferme (44 %) et d'amende avec sursis (14 %). Les peines de substitution ou les dispenses de peine interviennent respectivement dans 3,7 % et 3 % des condamnations -tableau 3-.

Les amendes fermes prononcées à titre principal sont élevées : 7 400 francs, à comparer à 4 300 F pour l'ensemble des amendes pour délit inscrites au casier judiciaire. Un quart des amendes sont égales ou supérieures à 10 000 francs. Le montant des amendes avec sursis total est moins important (5 400 francs en moyenne).

La répression du travail illégal fait apparaître une proportion inhabituelle d'amendes avec sursis. C'est le cas d'une amende sur quatre, à comparer à une sur dix dans l'ensemble des condamnations. Si les juges y recourent

Encadré 2. Les services de contrôle habilités.

Sont habilités à intervenir en matière de travail illégal : les officiers et agents de police judiciaire, les agents de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes, les agents agréés à cet effet et assermentés des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, les inspecteurs du travail et fonctionnaires de contrôle assimilés, les officiers et agents assermentés des affaires maritimes, les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés, les contrôleurs et les adjoints de contrôle des transports terrestres. Lorsqu'ils constatent des infractions, tous ces services transmettent directement des procès-verbaux au parquet.

Les agents précités sont tenus d'user des pouvoirs d'investigation accordés par les textes qui leur sont applicables. Il en est ainsi par exemple du *droit d'entrée* dans les entreprises ou dans d'autres locaux à usage professionnel. Si les agents de l'inspection du travail sont libres d'y pénétrer pour l'exercice de leurs missions, les officiers de police judiciaire (police et gendarmerie) ont en cette matière un pouvoir plus strictement encadré par le Code de procédure pénale.

De leur côté, les inspecteurs et contrôleurs de la direction générale des impôts doivent, pour mettre en œuvre leurs pouvoirs d'investigation en matière de travail illégal, respecter les règles qui leur sont fixées par le Code de procédure fiscale. En 1997, la répartition des procès-verbaux entre les administrations était la suivante :

Gendarmerie	57%
Administrations sociales	21%
Police	19%
Autres administrations	3%

plus dans ce domaine, c'est peut-être pour permettre aux contrevenants de régulariser leur situation, et de continuer à exercer leur activité dans le respect de la réglementation. Ils ont sans doute présent à l'esprit les dettes salariales, fiscales ou sociales auxquelles reste tenu le condamné.

D'autres sanctions pénales s'ajoutent souvent à la peine principale. Ainsi près des deux tiers des emprisonnements avec sursis total (1 900 condamnations) s'accompagnent d'une amende ferme, d'un montant moyen particulièrement élevé (14 600 francs) ; la moitié dépassent 10 000 francs. Quand une mesure complémentaire alourdit la peine principale (15 % des condamnations), il s'agit essentiellement de la publication de la décision de justice et de jours-amendes.

La nature de la peine prononcée varie selon le délit sanctionné. L'emprisonnement avec sursis total touche particulièrement les fraudes aux ASSEDIC (58 % des condamnations), mais peu le recours aux

Tableau 2. Nationalité des condamnés pour travail illégal

Nationalité des condamnés	1990				1997			
	Toutes infractions pour travail illégal		dont Emploi d'étrangers sans titre de travail		Toutes infractions pour travail illégal		dont Emploi d'étrangers sans titre de travail	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
France.....	3 664	64,9	499	43,9	7 235	72,1	187	53,7
Union européenne	360	6,4	103	9,1	533	5,3	20	5,7
Autres pays d'Europe.....	47	0,8	17	1,5	54	0,6	3	0,9
Maghreb.....	697	12,3	247	21,7	751	7,5	24	6,9
Afrique.....	147	2,6	28	2,5	235	2,4	12	3,4
Turquie.....	251	4,4	83	7,3	435	4,3	27	7,8
Autres pays d'Asie et Océanie....	158	2,8	98	8,6	344	3,4	53	15,2
Amérique.....	23	0,4	18	1,6	28	0,3	3	0,9
Non déclarés, apatrides.....	297	5,3	44	3,9	424	4,2	19	5,5
Toutes nationalités.....	5 644	100,0	1 137	100,0	10 039	100,0	348	100,0

Source : Casier judiciaire national, SDESD, ministère de la Justice

Tableau 3. Les peines prononcées pour travail illégal en 1997

Nature de l'infraction	Toutes peines	Emprisonnement			Amende			Peine de substitution	Dispense de peine
		ferme ou mixte	sursis total		ferme ou mixte	sursis total			
Travail dissimulé.....	7 891	2 890	512	2 378	4 458	3 569	889	330	213
<i>dont :</i>									
<i>exercice d'un travail dissimulé.....</i>	<i>6 767</i>	<i>2 636</i>	<i>483</i>	<i>2 153</i>	<i>3 637</i>	<i>2 901</i>	<i>736</i>	<i>302</i>	<i>192</i>
<i>recours aux services</i>									
<i>d'un travailleur dissimulé.....</i>	<i>1 108</i>	<i>254</i>	<i>29</i>	<i>225</i>	<i>806</i>	<i>653</i>	<i>153</i>	<i>28</i>	<i>20</i>
Emploi d'étranger sans titre de travail.....	348	154	25	129	170	138	32	10	14
Prêt illicite de m.-d'œuvre, marchandage..	208	82	7	75	122	104	18	1	3
Absence de déclaration préalable à l'organisme social.....	395				381	317	64		14
Exercice illégal du métier de transporteur routier.....	357	21	2	19	304	234	70	5	27
Entrave à l'exercice des fonctions d'inspecteur du travail.....	244	69	8	61	164	149	15	8	3
Infractions au travail temporaire.....	32	3		3	27	23	4		2
Fraudes aux ASSEDIC.....	465	273	34	239	166	105	61	15	11
Cumul d'emplois.....	42	1		1	34	29	5		7
Infractions diverses.....	57	29	9	20	22	14	8	2	4
Toutes infractions.....	10 039	3 524	597	2 927	5 846	4 680	1 166	371	298
<i>%.....</i>	<i>100,0</i>	<i>35,1</i>	<i>5,9</i>	<i>29,2</i>	<i>58,2</i>	<i>46,6</i>	<i>11,6</i>	<i>3,7</i>	<i>3,0</i>

Source : Casier judiciaire national, DSESD, ministère de la Justice

services d'un travailleur dissimulé (23 % des condamnations). Cette dernière infraction est le plus souvent sanctionnée par une amende ferme, relativement lourde (58 % des condamnations, 9 100 F en moyenne). L'exercice illégal du métier de transporteur routier est l'infraction la plus fréquemment concernée par l'amende avec sursis total (25 %, contre 12 % pour l'ensemble des condamnations pour travail illégal).

Des facteurs aggravants

COMME pour l'ensemble des délits, la multiplicité des infractions et l'absence du condamné (jugement par défaut ou itératif défaut) aggravent la sanction prononcée : plus de peines d'emprisonnement, des quantas plus lourds.

Quand une même personne est sanctionnée pour plusieurs infractions, la fréquence des peines d'emprisonnement passe de 26 % à 61 %. Le quantum d'emprisonnement avec sursis s'allonge de 3,1 mois à 5,5 mois. Parallèlement, le montant moyen des amendes fermes passe de 6 873 francs à 10 022 francs.

La plus grande fermeté dont font preuve habituellement les tribunaux à l'encontre des justiciables qui ne se présentent pas à l'audience apparaît plus manifeste encore

dans le cas du travail illégal. Le risque d'un emprisonnement ferme s'accroît : cette peine sanctionne en effet 17 % des défauts et itératifs défauts, contre 2 % des contradictoires. Il en va de même pour le montant de l'amende ferme : il est en moyenne de 8 370 francs en cas de défaut ou itératif défaut au lieu de 7 360 francs pour les jugements contradictoires -tableau 4.

Une sévérité croissante envers le travail dissimulé

L'ÉVOLUTION des sanctions prononcées entre 1990 et 1997 va dans le

Tableau 4. Les peines prononcées pour travail illégal selon le mode de jugement

Nature de la peine	Contradictoire	Défaut, itératif défaut
Emprisonnement.....	33,0 %	49,4 %
ferme.....	2,2 %	17,4 %
avec sursis partiel....	1,8 %	1,5 %
avec sursis total.....	29,0 %	30,5 %
Amende.....	59,5 %	48,0 %
ferme.....	43,1 %	45,4 %
avec sursis partiel....	2,8 %	0,3 %
avec sursis total.....	13,7 %	2,3 %
Peine de substitution...	3,8 %	2,4 %
Dispense de peine.....	3,6 %	0,2 %
Toutes peines.....	100,0 %	100,0 %

Source : Casier judiciaire national, DSESD, ministère de la Justice

sens de l'alourdissement. Celui-ci peut se mesurer à travers la part des emprisonnements dans l'ensemble des condamnations pour travail illégal qui progresse de 29 % à 35 %. Cette évolution se fait au détriment des peines d'amende, qui reculent de 67 % à 58 % -tableau 5.

C'est principalement le délit de travail dissimulé qui est touché par l'aggravation des peines. En 1990, l'emprisonnement avec sursis total représentait 23 % des condamnations pour cette infraction, contre 28 % en 1997. Ce durcissement des peines s'est manifesté aussi par un alourdissement important des quantas d'amende ferme (4 715 F en 1990, 7 370F en 1997) et des durées d'emprisonnement avec sursis total (3,7 mois en 1990, 4,3 mois en 1997). ■

Tableau 5. Évolution des peines prononcées entre 1990 et 1997

Nature de la peine	1 990				1 997			
	Toutes infractions pour travail illégal		dont Travail dissimulé		Toutes infractions pour travail illégal		dont Travail dissimulé	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Emprisonnement.....	1 630	28,9	908	29,9	3 524	35,1	2 892	34,9
ferme.....	309	5,5	178	5,9	427	4,3	361	4,4
avec sursis partiel.....	44	0,8	29	1,0	170	1,7	151	1,8
avec sursis total.....	1 277	22,6	701	23,1	2 927	29,2	2 380	28,7
Amende.....	3 788	67,1	2 004	66,1	5 846	58,2	4 837	58,4
ferme.....	3 332	59,0	1 745	57,5	4 440	44,2	3 679	44,4
avec sursis partiel.....	91	1,6	71	2,3	240	2,4	205	2,5
avec sursis total.....	365	6,5	188	6,2	1 166	11,6	953	11,5
Peine de substitution.....	65	1,2	44	1,5	371	3,7	330	4,0
Dispense de peine.....	161	2,9	77	2,5	298	3,0	227	2,7
Toutes peines.....	5 644	100,0	3 033	100,0	10 039	100,0	8 286	100,0

Source : Casier judiciaire national, DSESD, ministère de la Justice

Directeur de la publication : Alain Saglio

Rédacteur en chef : Sonia Lumbroso

Maquette : Denis Toussaint

Le numéro : 12 Francs (1,83 Euro), l'abonnement (11 numéros) : 100 Francs (15,25 Euros)

Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"

ISSN 1252 - 7114 © JUSTICE 1999

Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement

13, place Vendôme - 75 042 Paris CEDEX 01