

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LA GARDE DES SCAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 29 JAN. 2019

A

Monsieur le Premier président  
de la Cour des comptes

OBJET : Observations du ministère de la justice relatives au projet d'insertion « *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions* »

V/REF : PCA/2019/N° 06 – TOME 1

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, le projet d'insertion relatif à la lutte contre la fraude au travail détaché, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes.

La Cour souligne les progrès accomplis depuis 2014 en matière de lutte contre la fraude au travail détaché, en particulier le renforcement du cadre juridique, tout en formulant des recommandations pour améliorer la connaissance du travail détaché, optimiser la conduite des contrôles et enquêtes, et renforcer l'effectivité et le caractère dissuasif des sanctions. Trois d'entre elles s'adressent plus particulièrement au ministère de la justice.

Je partage le souci de la Cour d'assurer une connaissance optimale par les entreprises, les salariés et les agents publics du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et des sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut (cf. recommandation n°2).

A cet effet, je suis attentive à ce que le ministère de la justice veille à la bonne information des acteurs judiciaires et assure la diffusion aux juridictions des évolutions législatives, des nouvelles jurisprudences et des bonnes pratiques en matière de lutte contre le travail illégal et notamment de fraude au détachement. L'École nationale de la magistrature, au titre de la formation continue des magistrats, propose plusieurs formations qui traitent de la fraude au détachement international de travailleurs et du travail dissimulé, au profit des magistrats de l'ordre judiciaire, des agents de TRACFIN, des douanes et de l'agence française anticorruption, des assistants spécialisés et des enquêteurs. Des actions ponctuelles de formation sont également organisées régulièrement par la direction des affaires criminelles et des grâces sur ce même thème. En outre, chaque année, des places sont réservées pour les magistrats de l'ordre judiciaire au sein d'ateliers organisés par l'institut de formation des inspecteurs du travail. En 2018, ceux-ci étaient consacrés aux prestations de services internationales et détachement de salariés, à la lutte contre les diverses formes de travail illégal, et à la fausse sous-traitance et mise en cause des donneurs d'ordre dans la lutte contre le

travail illégal. L'ensemble de ces actions de formation et d'information a vocation à se poursuivre dans les années à venir.

La Cour recommande également d'améliorer la coordination entre services, en organisant l'échange de fichiers et en élaborant une cartographie partagée des risques de fraude (recommandation n°5).

La direction des affaires criminelles et des grâces s'est attachée à rappeler l'importance d'une bonne coordination des sanctions administratives et pénales dans un souci d'efficacité<sup>1</sup>. Elle a ainsi sollicité la désignation d'un magistrat référent en matière de droit pénal du travail : il constitue un interlocuteur privilégié des différents corps de contrôle administratifs, pilote des réunions opérationnelles avec ces derniers et coordonne les réponses pénales et administratives. Cette exigence a été rappelée par une dépêche du 27 août 2018. En outre, je partage l'appréciation de la Cour sur l'intérêt des comités opérationnels de lutte contre la fraude aux finances publiques (CODAF). Co-présidés par les procureurs de la République dans chaque département, ils ont pour objet d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude en favorisant la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de sanctions, d'organiser des opérations conjointes et de favoriser l'échange d'informations opérationnelles entre les membres du comité. Les CODAF sont composés de représentants de l'ensemble des corps intéressés : le secret professionnel est levé entre les agents de contrôles habilités, et un droit de communication entre autorité judiciaire et organismes de protection sociale en matière de fraude aux prestations sociales a été instauré pour faciliter le partage des informations<sup>2</sup>. Les CODAF constituent ainsi un lieu d'échanges et de concertation privilégié, et permettent d'initier des opérations de contrôle coordonnées entre services. L'efficacité de l'action des CODAF est reconnue et se traduit par un montant de fraudes détectées particulièrement important. A titre d'exemple, et selon les derniers chiffres communiqués par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, en 2016, 301,3 millions d'euros de fraudes ont été détectés, soit une hausse de 4% par rapport à 2015.

Enfin, la Cour recommande de renforcer les sanctions administratives et pénales appliquées en cas de fraude, notamment en termes de fermeture de chantiers ou d'établissements, et de mise en cause des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage (recommandation n°7).

La direction des affaires criminelles et des grâces veille à informer les magistrats des nouvelles infractions et sanctions prévues par le législateur. Ainsi, la circulaire interministérielle du 14 mars 2012 relative à la lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers rappelle les dispositions de la loi du 16 juin 2011 qui a renforcé la responsabilité pénale des employeurs, donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage. Il y est précisé l'importance d'établir, au cours de l'enquête, que les obligations incombant aux donneurs d'ordre – notamment, vérifier que son cocontractant respecte les conditions d'emploi d'un salarié étranger au regard de l'autorisation de travail -, sont bien respectées et, le cas échéant, de mettre en œuvre les dispositions légales prévoyant la solidarité financière du donneur d'ordre. La circulaire du 18 juillet 2016 sur la présentation de l'ordonnance du 7 avril 2016 et la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail a présenté aux magistrats les sanctions administratives pouvant être prononcées par le préfet, à savoir la suspension des aides publiques, la fermeture administrative provisoire de l'établissement et l'intérêt de ces mesures.


Cet engagement du ministère de la justice dans l'information des magistrats se traduit par un fort taux de réponse pénale, témoignant de l'implication des parquets dans la lutte contre le travail illégal. S'agissant des affaires dites poursuivables<sup>3</sup>, le taux de réponse pénale était de 92,2% en

<sup>1</sup> La circulaire du 18 juillet 2016 sur la présentation de l'ordonnance du 7 avril 2016 traite de la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail.

<sup>2</sup> Décrets n°2008-371 du 18 avril 2008 et n°2010-333 du 25 mars 2010.

<sup>3</sup> Les affaires dites poursuivables sont les affaires dans lesquelles une infraction est suffisamment caractérisée et un auteur identifié, permettant ainsi la mise en œuvre d'une réponse pénale.

2016<sup>4</sup>. Ce taux est supérieur de 9 points à la moyenne nationale tous contentieux confondus (hors contentieux routier). En 2016, 66,1% des affaires dites poursuivables ont fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites<sup>5</sup>. Il y a lieu de rappeler que ces mesures sont de nature à apporter une réponse rapide aux faits délictuels les moins graves, à s'assurer du paiement rapide et effectif des amendes prononcées dans ce cadre et visent à permettre aux magistrats du parquet de se concentrer sur les dossiers de fraudes les plus complexes et justifiant une réponse pénale ferme.



Nicole Belloubet

---

<sup>4</sup> En 2017, il était de 91,6%.

<sup>5</sup> En 2017, ce taux était de 62,7%.