

**Circulaire du 7 juin 2011 relative à la mise en œuvre du plan national de coordination de la lutte contre la fraude pour 2011**

**NOR : JUSD1115645C**

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

*Pour attribution*

*Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel  
Monsieur le procureur de la République près le Tribunal Supérieur d'Appel  
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République*

*Pour information*

*Mesdames et Messieurs les premiers présidents des Cours d'appel  
Monsieur le président du Tribunal Supérieur d'Appel  
Mesdames et Messieurs les présidents des Tribunaux de grande instance*

L'article 5 du décret du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes, qui crée une délégation nationale à la lutte contre la fraude, confie au comité national de lutte contre la fraude le soin d'« orienter la politique du gouvernement en matière de lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques ».

Ce comité approuve chaque année un plan national d'orientations qui est mis en œuvre par les comités locaux.

Vous trouverez ci-joint, pour l'information des procureurs de la République de votre ressort, le plan national de coordination de la lutte contre la fraude pour 2011, approuvé le 14 décembre 2010 par le comité national de lutte contre la fraude réuni sous la présidence du ministre du budget Monsieur François BAROIN.

### **I / les objectifs fixes par le plan**

Ce plan de coordination rappelle pour 2011 les orientations générales à encourager pour améliorer l'efficacité de la lutte contre les différentes formes de fraudes, et notamment :

- l'évaluation statistique de la fraude ;
- les actions de prévention et de communication ;
- la diffusion de bonnes pratiques et le renforcement des formations ;
- l'adaptation des outils législatifs et réglementaires ;
- les échanges d'informations et l'exercice des droits de communication ;
- le ciblage des contrôles ;
- l'organisation d'opérations conjointes et coordonnées.

Conformément au schéma territorial de lutte contre la fraude issu du décret du 25 mars 2010, les comités locaux se réunissent en *formation plénière*, présidée conjointement par le préfet et le procureur de la République, pour définir les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes.

Les actions judiciaires sont, quant à elles, mises en œuvre dans le cadre des *formations restreintes* des comités locaux, qui se réunissent sous l'autorité exclusive du procureur de la République.

#### ***1. Le renforcement de la lutte contre les fraudes***

Le plan rappelle la volonté gouvernementale de systématiser la réponse répressive pour tous les cas de fraude détectés. La sanction recherchée pourra être soit administrative, soit judiciaire et devra dans tous les cas être proportionnée.

Sur le plan judiciaire, la lutte contre les fraudes organisées causant un préjudice financier important, a vocation à être intensifiée, en portant une attention particulière à l'identification et au démantèlement des réseaux

structurés, qui utilisent notamment la fraude comme source de financement.

La complexité de ces dossiers, liée à leur nature particulière, au nombre important de personnes impliquées et à leurs ramifications internationales, peut justifier la saisine de services d'enquêtes spécialisés et, le cas échéant, la compétence des juridictions spécialisées.

La circonstance de bande organisée pourra utilement être retenue dans ce type de dossiers, ainsi que les qualifications de blanchiment, de faux, d'association de malfaiteurs, d'obtention induue de document administratif et de non justification de ressources, chaque fois qu'elles apparaîtront pertinentes.

Les moyens accrus d'enquêtes et de saisies patrimoniales, issus notamment de la loi du 9 juillet 2010 devront en outre être mis en œuvre de manière systématique afin de priver ces réseaux du produit de la fraude.

A cet égard, le recours aux outils de la coopération internationale devra être envisagé à chaque fois qu'une dimension internationale du dossier se fait jour : demandes d'entraide, commissions rogatoires internationales.

Il conviendra d'envisager, lorsque les circonstances de l'espèce le permettront, un traitement différencié selon le rôle des différents protagonistes, d'une part en centrant les investigations les plus lourdes sur les organisateurs et têtes de réseaux afin de circonscrire au mieux le champ de leur activité délinquante et leur degré d'implication, et en apportant une réponse rapide aux agissements des simples bénéficiaires d'autre part, dont le très grand nombre ne doit pas nuire à la célérité et à la lisibilité de la réponse pénale.

Trois actions nationales prioritaires et conjointes sont, en conséquence, définies pour 2011, au regard de leur impact en termes financiers :

– la lutte contre les escroqueries à la TVA (l'évasion internationale de capitaux étant particulièrement ciblée par la direction générale des impôts).

– les fraudes sociales transnationales, tant en ce qui concerne les détachements abusifs ou frauduleux de français à l'étranger qu'en ce qui concerne les prestations françaises indûment servies à l'étranger.

– les jeux illicites sur internet (un objectif de 10 opérations par an en la matière est fixé).

En ce qui concerne les comités départementaux (CODAF), trois axes spécifiques locaux sont proposés : la détection des domiciliations commerciales fictives (pour bénéficier indûment d'exonérations zonées), l'organisation d'au moins une opération relative au commerce clandestin des métaux et de deux opérations de contrôle des jeux clandestins.

Enfin, dans le prolongement des orientations de la circulaire du 6 mai 2009, qui encourageait vivement la communication d'informations des autorités judiciaires vers les organismes sociaux en application des dispositions de l'article L 114-16 du code de la sécurité sociale, le plan national de coordination pour 2011 prévoit la systématisation de ces échanges d'informations afin que la situation de tout délinquant de droit commun, bénéficiaire de prestations sociales sous conditions de ressources, et qui tire manifestement l'essentiel de ses revenus d'une activité illicite, puisse être immédiatement portée à la connaissance de l'autorité judiciaire aux fins de poursuites dans le cadre d'une procédure incidente.

Un traitement prioritaire des procès verbaux-types destinés à assurer cette communication est exigé de la part des organismes de protection sociale.

Un effort particulier est attendu en matière de recouvrement des indus frauduleux mais également au regard des sanctions financières prononcées.

## ***2. Le renforcement de la lutte contre le travail illégal***

En matière de lutte contre le travail illégal, le plan de coordination de la lutte contre la fraude pour 2011 rappelle les orientations fixées par le plan national de lutte contre le travail illégal 2010-2011 défini par la commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) le 26 novembre 2009.

Les CODAF y sont invités à mener les opérations suivantes :

– Privilégier quatre axes majeurs de lutte contre le travail illégal : le travail dissimulé, la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre, le recours frauduleux à des statuts spécifiques et les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales.

– Se concentrer sur cinq secteurs professionnels : le bâtiment et les travaux publics (BTP), les hôtels, cafés

et restaurants (HCR), les services aux entreprises (notamment gardiennage et nettoyage), les travaux saisonniers en agriculture et le secteur des spectacles vivants.

– Accentuer spécifiquement les contrôles en matière d'étrangers sans titre, par l'organisation d'au moins quatre opérations conjointes (deux par semestre) au sein de chaque CODAF.

Un objectif visant une augmentation de 5 % du nombre de procès-verbaux dressés est par ailleurs assigné aux corps de contrôle, le taux de procédures pénales résultant de contrôles conjoints étant fixé à au moins 25 %.

Concernant les cotisations sociales, l'objectif fixé aux URSSAF est celui d'une progression de 10 % des redressements.

Le plan fait par ailleurs mention des fraudes pouvant naître de l'utilisation abusive du statut de l'auto-entrepreneur, qui fera l'objet d'un plan d'action national spécifique.

La commission nationale de lutte contre le travail illégal s'est de nouveau réunie le 30 mars 2011 afin d'établir un bilan intermédiaire du plan national de lutte contre le travail illégal 2010-2011.

Trois objectifs de résultats ont été fixés pour la seconde année du plan :

- Une augmentation des redressements, qui devra dépasser 190 millions en 2011 ;
- La réalisation d'un contrôle sur quatre débouchant sur des procédures pénales résultant de contrôles conjoints ;
- Un objectif de 10 000 procès-verbaux dressés.

### **II / la mise en œuvre du plan**

#### ***1 – le rôle central du procureur de la République dans le dispositif***

La diffusion du plan national de lutte contre la fraude est l'occasion de rappeler la place centrale que doit occuper le procureur de la République dans les différentes formes de lutte contre la fraude et ses prérogatives exclusives dans la définition et l'exercice de l'action publique.

A cet égard, il est indispensable que les parquets s'impliquent activement au sein de ces structures territoriales :

➤ en formation plénière : en traduisant l'effectivité de la co-présidence avec le préfet par une réelle codécision dans la convocation des membres, la définition de l'ordre du jour, l'organisation des réunions, ainsi que la désignation des personnalités extérieures à entendre.

➤ en formation restreinte : sur le modèle des anciens COLTI, le comité est dirigé exclusivement par le parquet, qui exerce seul les attributions associées à cette présidence, qu'il s'agisse de convoquer les membres des comités restreints, de fixer l'ordre du jour ou les modalités d'organisation des réunions.

De la même manière, le caractère « opérationnel » des structures territoriales doit rester réservé aux comités restreints placés sous l'autorité du parquet, les préfets n'ayant pas vocation à intervenir dans la définition et la conduite des opérations judiciaires.

Dans cette perspective, il appartient aux procureurs de la République de veiller à ce que l'acronyme « CODAF », aujourd'hui entré dans les mœurs pour désigner les comités pléniers co-présidés avec les préfets, n'implique pas une dimension « opérationnelle » de ces structures, en tout cas, pas dans les opérations judiciaires.

La direction effective des comités restreints par le procureur de la République doit permettre, outre l'amélioration du traitement judiciaire de ces dossiers par une meilleure circulation de l'information entre les partenaires, d'impulser des opérations de contrôle pertinentes au regard de cet objectif, et en rapport avec les réalités du territoire concerné.

Dans ce même esprit, la politique volontariste menée par les pouvoirs publics en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques, parmi lesquelles s'inscrivent les fraudes aux prestations sociales, implique qu'une réponse pénale, adaptée à la gravité de la fraude et aux spécificités du ressort, soit systématiquement apportée aux comportements frauduleux dénoncés à l'autorité judiciaire, et que les classements en opportunité soient réservés à des situations exceptionnelles.

Les parquets veilleront ainsi à utiliser l'ensemble des voies offertes par le code de procédure pénale au regard de la charge de l'audiencement correctionnel, en développant et en diversifiant les mesures alternatives aux poursuites, et en créant, lorsque cela est possible, des audiences spécialisées.

Il doit être souligné, à cet égard, que la mise en œuvre de sanctions administratives, qui peut selon les circonstances être considérée comme suffisante pour réprimer certains comportements frauduleux, n'est pas incompatible avec l'engagement de poursuites judiciaires aux fins de sanctions pénales, les deux pouvant être cumulées.

Il est rappelé que les sanctions administratives doivent être distinguées de l'action en récupération de l'indu, qui présente un caractère exclusivement réparatoire et peut être mise en œuvre en l'absence de toute fraude.

### ***2 – La nécessaire coordination entre le parquet et l'administration dans la circulation de l'information***

Le partage d'une culture commune inter-administrative se traduit aussi par le rôle pivot confié au procureur de la République en matière d'échange d'informations.

Ainsi dans le prolongement des circulaires du 6 mai 2009 et du 22 avril 2010, il est rappelé qu'une coordination efficace entre les administrations et organismes sociaux concernés et les procureurs est nécessaire afin d'assurer une bonne articulation entre l'action aux fins d'application de sanctions administratives et la mise en œuvre éventuelle de poursuites judiciaires, lorsque le montant de la fraude excède les seuils fixés par la loi ou que le dépôt d'une plainte est envisagé.

Les échanges d'informations entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude doivent ainsi être favorisés tant en amont des procédures afin de favoriser leur détection, que dans le cadre des enquêtes afin d'en assurer l'efficacité, ainsi que sur les décisions rendues selon les cas par l'autorité administrative ou judiciaire afin d'y apporter une réponse appropriée.

A cet effet, l'attention des représentants des organismes sociaux doit être appelée, notamment dans le cadre des comités locaux, sur l'utilité, lorsque le dépôt d'une plainte est envisagé, de solliciter un rendez-vous avec le magistrat référent du parquet afin de lui présenter le dossier, et plus particulièrement les éléments de contexte concernant les faits dénoncés, le mis en cause et les éventuels précédents ayant donné lieu ou non à un dépôt de plainte, ainsi que l'éventuelle application de sanctions administratives en amont de la plainte, afin que ce magistrat soit en mesure d'apprécier l'opportunité des poursuites au vu de l'ensemble des éléments, et de concentrer les moyens judiciaires sur les cas de fraudes complexes ou de grande envergure.

Le procureur de la République doit également veiller à assurer à ses interlocuteurs un retour d'information sur les procédures initiées et les informer des décisions rendues par les juridictions en matière de fraudes sociales.

Concernant l'accès à l'information, il est rappelé que les organismes sociaux disposent d'outils centralisés de gestion et d'échange d'information entre les différentes caisses et organismes sociaux.

Le Référentiel national des bénéficiaires, opérationnel depuis 2008, vise ainsi à éviter les multi-affiliations de personnes dans les CAF, et contribue à alimenter le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), créé par le décret 2009-1577 du 16 décembre 2009, visant à empêcher la perception de prestations incompatibles entre elles, en donnant une vue d'ensemble des prestations servies à une même personne et à apporter ainsi aux différents organismes une aide pour la détection des anomalies et des fraudes.

La consultation de ces fichiers par voie de réquisition dans le cadre des enquêtes judiciaires doit permettre d'éviter de devoir multiplier les réquisitions auprès des différentes caisses et d'avoir un accès centralisé à l'information.

Enfin, un mode dématérialisé d'échanges sécurisé est actuellement en cours d'expérimentation, qui devrait permettre, sans s'y substituer, de simplifier les échanges aujourd'hui menés selon des canaux plus traditionnels.

Vous voudrez bien veiller à la diffusion de la présente dépêche à l'ensemble des Parquets de votre ressort, et me rendre compte, sous le double timbre du bureau de la santé publique du droit social et de l'environnement/bureau du droit économique et financier des éventuelles difficultés de sa mise en œuvre.

*La directrice des affaires criminelles et des grâces*

**Maryvonne CAILLIBOTTE**