

**Circulaire du 2 janvier 2014 de politique pénale territoriale pour la Guadeloupe**  
**NOR : JUSD1400157C**

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

*Madame la procureure générale près la cour d'appel de Basse-Terre*

Pour information

*Monsieur le premier président de la cour d'appel de Basse-Terre*

*Messieurs les procureurs généraux près la cour d'appel de Fort-de-France et de Cayenne*

Annexes : 2

La criminalité en Guadeloupe présente des caractéristiques singulières.

L'importante part des meurtres et des violences aggravées dans la délinquance guadeloupéenne constitue sans doute la caractéristique la plus marquante du ressort. Sur les neuf premiers mois de l'année, 38 homicides volontaires ont été perpétrés sur l'île. La spécificité de la forte part des violences dans les faits constatés se retrouve dans les condamnations criminelles, marquées par une prépondérance du contentieux des meurtres et violences criminelles.

En outre, la fragilité de l'économie et les importantes disparités sociales de l'île justifient que la plus grande attention soit portée aux réseaux criminels et à la délinquance économique et financière qui contribuent à entretenir les fractures et tensions au sein de la société.

Dans la continuité de la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, et dans le prolongement du discours prononcé par le Premier Ministre le 27 juin 2013<sup>1</sup>, la présente circulaire a pour objet de fixer des objectifs de politique pénale territoriale, et les moyens pour les atteindre.

Cette politique pénale sur le territoire de la Guadeloupe poursuivra quatre objectifs principaux : réduire les violences (I), maîtriser la surpopulation carcérale et ses effets (II), affermir la lutte contre la criminalité financière et organisée (III), et préserver la richesse du patrimoine naturel guadeloupéen (IV).

## **I - REDUIRE LES VIOLENCES**

La violence a atteint dans l'île un niveau qui est sans commune mesure avec les autres régions françaises, et qui menace les fondements mêmes de la société.

### **I-1 Les homicides et les violences aggravées**

Ces faits sont principalement liés à des règlements de comptes entre bandes rivales, ou sont consécutifs à des altercations sur la voie publique survenues à la sortie de boîtes de nuit ou au cours de manifestations festives.

D'une part, prévenir de tels faits nécessite, outre une action forte tendant à réduire autant que possible la possession d'armes hors cadre légal, une surveillance accrue des lieux potentiellement criminogènes, où se regroupent et se rencontrent ces bandes. La détermination de ces lieux, la connaissance de la composition des groupes à risque ainsi que l'organisation des opérations propres à maîtriser leurs débordements devront devenir une priorité des travaux des instances partenariales, en particulier de l'état-major de sécurité.

D'autre part, la nécessité d'une réponse judiciaire rapide aux actes de violences aggravées justifie le choix de ne réserver l'ouverture d'une information judiciaire qu'aux affaires particulièrement graves et complexes : la nécessité d'apporter une réponse ferme et rapide à des actes qui troublent gravement l'ordre public et peuvent susciter des phénomènes de représailles ou ripostes très dangereux justifie une politique de défèrements soutenue.

---

<sup>1</sup> Discours prononcé par Jean-Marc Ayrault le 27 juin 2013 aux Abymes sur la politique de la ville, la prévention de la délinquance et la sécurité

S'agissant, par ailleurs, des violences intra-familiales, les parquets de votre ressort veilleront à ce que les services de police et unités de gendarmerie recueillent les plaintes des victimes avec toute la diligence nécessaire, en application du premier alinéa de l'article 15-3 du code de procédure pénale.

### **I-2 Les armes**

A ce jour, la Guadeloupe se classe au 4ème rang français des homicides par arme à feu, et la commission d'atteintes graves aux personnes est facilitée par l'importante circulation d'armes blanches ou à feu au sein de la population.

Cette situation doit, de ce fait, constituer une préoccupation majeure des parquets de votre ressort : la constatation de toute infraction à la législation sur les armes doit induire la plus grande rigueur dans les enquêtes diligentées et les poursuites engagées.<sup>2</sup>

Dans la mesure où la quasi-totalité des armes utilisées sont des armes de chasse ou de loisir, et non des armes soumises à autorisation, les procureurs de la République devront, en coopération avec le préfet, poursuivre et même accroître leur participation aux actions de sensibilisation sur les dangers des armes et de leur circulation, en poursuivant les campagnes de sensibilisation dans les médias locaux invitant la population à venir déposer les armes dangereuses ou illégalement détenues auprès de la police et de la gendarmerie.

Parallèlement aux actions de prévention, le nombre de réquisitions aux fins de contrôles d'identité avec fouilles des véhicules, sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, devra être accru. En cas de constatation d'infractions à la législation sur les armes, vous veillerez à ce que la réponse pénale demeure graduée selon la nature de l'arme et soit homogène et cohérente sur l'ensemble de votre ressort.

S'agissant des trafics d'armes, il conviendra de donner aux services d'enquête les instructions nécessaires afin d'initier des investigations à la hauteur de l'importance des autres trafics et de la facilité d'accès aux armes de guerre et de poing dans les Caraïbes. La juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Fort-de-France sera informée en temps réel de toute affaire présentant un degré de gravité et de complexité le justifiant. En toute hypothèse, ces faits de trafic d'armes devront être traités de façon spécifique, par l'ouverture d'enquêtes et d'informations judiciaires distinctes de celles ayant été à l'origine de leur révélation<sup>3</sup>.

### **I-3 Les instances de sécurité et de prévention**

Les parquets de votre ressort continueront à s'impliquer fortement dans les instances locales œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la politique judiciaire de la ville.

Les efforts d'ores et déjà accomplis en la matière devront être poursuivis. En particulier, la coopération utile actuellement mise en place avec le préfet de Guadeloupe, notamment dans le cadre de la zone de sécurité prioritaire de Pointe-à-Pitre – les Abymes, devra être amplifiée. Il conviendra de mettre en place une organisation du parquet permettant de répondre dans des délais utiles à l'augmentation des procédures diligentées sur le territoire de la zone, afin que l'action des services de l'Etat y soit visible également dans sa phase judiciaire. Ainsi, il importe de privilégier des voies de poursuite rapides, de développer des réquisitions empreintes de fermeté et dissuasives pour les infractions constatées dans la zone de sécurité prioritaire, et d'être en mesure de présenter des bilans réguliers de l'action de la justice sur ce secteur.

Surtout, les procureurs de la République veilleront à maintenir leur participation dans les cellules de coproduction de sécurité. Ils devront également développer, en tant que de besoin et en appelant l'attention des élus sur leur nécessaire implication, des instances partenariales - de type conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) - sur les territoires qui présentent une problématique spécifique de délinquance et ne sont pas inclus dans la zone de sécurité prioritaire. Ces instances peuvent également être thématiques et concerner ainsi les phénomènes de bandes, la délinquance des mineurs ou les infractions à la législation sur les armes.

---

<sup>2</sup> Le traitement de ces infractions était déjà évoqué dans ma circulaire du 3 août 2012,

<sup>3</sup> Par exemple, en cas de découverte incidente d'armes à l'occasion d'une procédure de vols avec effraction ou de recels.

Les addictions aux produits stupéfiants expliquent un grand nombre d'actes de délinquance, en particulier pour les mineurs : en vous appuyant sur les instances partenariales, vous veillerez à développer les stages de sensibilisation à l'usage des produits stupéfiants avec un module dédié pour les mineurs.

## **II - MAITRISER LA SURPOPULATION CARCERALE ET SES EFFETS**

Le contexte préoccupant de surpopulation carcérale, qui affecte les établissements pénitentiaires de votre ressort<sup>4</sup>, mérite qu'il y soit porté une vigilance constante.

Je souhaite à ce titre qu'une réflexion globale soit initiée avec le barreau et les acteurs concernés tant sur le développement des aménagements de peine que sur les dispositifs de nature à favoriser le développement de contrôles judiciaires.

### **II-1 L'exécution des peines**

La politique volontariste d'ores et déjà initiée, en lien avec les parquets de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre, pour tenter d'endiguer cette situation devra être poursuivie et amplifiée.

A ce titre, le prononcé de peines alternatives à l'emprisonnement doit être favorisé en veillant, en lien avec les professionnels et institutions qui y concourent, à l'exécution diligente et efficiente de celles-ci. Dans le cadre de vos relations avec les élus, vous les sensibiliserez aux difficultés rencontrées dans l'exécution des travaux d'intérêt général, en raison notamment de l'absence d'un nombre suffisant de postes dans les collectivités territoriales. Par ailleurs, vous vous rapprocherez du directeur général des finances publiques afin d'envisager les moyens d'accroître le taux de recouvrement et d'améliorer l'information des parquets en cas d'inexécution.

Vous veillerez par ailleurs à intensifier la dynamique constatée dans les aménagements de peine.

L'amélioration des effectifs du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de Guadeloupe doit être l'occasion de nouveaux échanges avec celui-ci sur les modalités de l'aménagement des peines, afin notamment d'encourager un rôle pro-actif du SPIP auprès des personnes détenues.

Je souhaite également que soit développée la diversification des mesures d'aménagements. Si le placement sous surveillance électronique (PSE) a connu ces dernières années une nette progression, ses caractéristiques techniques peuvent se révéler inadaptées aux conditions de vie d'un grand nombre de condamnés. Aussi le prononcé de mesures de libération conditionnelle doit-il être encouragé dans les réquisitions du ministère public. De même, le placement à l'extérieur, mesure particulièrement appropriée pour des personnes désinsérées, sortant de détention après une longue période d'incarcération, pourrait être développé, avec des démarches menées de concert avec le SPIP pour la recherche de structures d'accueil.

Conformément aux dispositions de la loi pénitentiaire (articles 132-24 et suivants du code pénal), il apparaît en outre indispensable de favoriser le prononcé d'aménagements de peines *ab initio* par les juridictions de jugement. Actuellement peu explorée, cette voie est pourtant de nature à simplifier le travail des services de l'exécution et de l'application des peines et d'assurer une exécution effective et individualisée de la peine dans les meilleurs délais. Il convient à ce titre de favoriser le recueil, en amont de l'audience, du plus grand nombre d'informations sur la personnalité de l'intéressé, en demandant le cas échéant aux services d'enquêtes d'étayer leurs procédures sur ces points.

Je vous demande enfin de poursuivre les efforts de fluidification de l'exécution de la peine à travers, si nécessaire, la réorganisation des services. Tout retard dans l'exécution accroît en effet bien souvent le risque de non comparution de la personne condamnée aux différentes convocations tendant à l'exécution de sa peine. Il est en outre un frein à la crédibilité de la Justice et favorise la récidive. Il est notamment essentiel que les juges de l'application des peines soient saisis en temps utile de l'ensemble des pièces nécessaires à l'examen des demandes d'aménagement des peines d'emprisonnement dont ils sont saisis. Les services du greffe correctionnel et de l'exécution des peines doivent à cette fin coordonner leur travail. Une réflexion sur la dématérialisation des procédures pourrait à ce titre être également engagée. Enfin, il convient de s'attacher à déterminer, dès le début de la procédure, une adresse fiable de la personne poursuivie, puis condamnée lors de l'enquête, lors de l'audience et

---

<sup>4</sup> Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault et la maison d'arrêt de Basse-Terre

lors des recherches par les forces de l'ordre de la personne condamnée pour l'exécution et la notification des peines.

L'ensemble de ces questions aura bien évidemment vocation à être évoqué lors des conférences semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

### **II-2 Les infractions en détention**

Les infractions commises en détention, et plus particulièrement les violences, notamment avec arme, doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière de la part des parquets.

Il importe notamment, lorsque les agents de l'administration pénitentiaire sont victimes de ces violences, de privilégier des voies de poursuite rapides et de développer des réquisitions empreintes de fermeté et dissuasives.

Par ailleurs, il y a lieu d'augmenter la fréquence des contrôles sur réquisitions du parquet lors des parloirs en vue de la saisie de stupéfiants et de téléphones portables.

La problématique des bandes rivales en détention, qui contribue à l'augmentation des actes de violence au sein des établissements pénitentiaires, doit également constituer un point de vigilance particulier pour les parquets. En ce sens, il conviendra de développer l'échange actuellement mis en place de renseignements entre les différentes institutions sur l'éventuelle appartenance d'un détenu à une bande.

## **III - AFFERMIR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE FINANCIERE ET ORGANISEE**

La criminalité organisée en Guadeloupe est essentiellement le fait de groupes de délinquants plus ou moins éphémères, constitués par affinités territoriales ou communauté d'origine, auxquels sont reprochés des vols à main armée, des cambriolages en série ou des trafics locaux de stupéfiants.

### **III-1 La criminalité organisée**

En matière de stupéfiants, un traitement judiciaire spécifique et gradué selon la nature du produit stupéfiant, la quantité saisie et les antécédents de l'auteur, sera mis en œuvre par les parquets de Guadeloupe, tout en privilégiant les modes de poursuite rapides. L'antenne de l'OCRTIS en Guadeloupe sera sollicitée chaque fois que nécessaire, son efficacité ayant été démontrée en termes de saisies de produits, de démantèlement de réseaux et de coopération internationale, notamment avec la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin.

S'agissant de la lutte contre le blanchiment, vous veillerez à réunir régulièrement les commissaires aux comptes et à entretenir des relations suivies avec TRACFIN afin de favoriser les signalements, actuellement peu nombreux.

Les procureurs de la République de Pointe-à-Pitre et Basse-Terre veilleront à transmettre sans délai les signalements TRACFIN ainsi reçus au procureur général près la cour d'appel de Basse-Terre. Le procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France pourra utilement en être également destinataire, selon des modalités qu'il vous appartiendra de définir.

Il est par ailleurs indispensable que le parquet de la juridiction interrégionale spécialisée de Fort-de-France soit informé le plus tôt possible de ces signalements de manière à ce qu'une concertation s'établisse entre les parquets concernés quant à la saisine éventuelle de la JIRS.

S'agissant enfin des procédures transmises à la JIRS de Fort-de-France, s'agissant pour l'essentiel d'affaires de trafics de stupéfiants dont certains font suite à l'action de l'État en mer, il conviendra d'être attentif, en liaison avec le procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France, à la régularité et à la qualité du retour d'information de la JIRS vers les parquets locaux dessaisis au profit de cette dernière.

### **III-2 La délinquance économique et financière**

Le contentieux économique et financier représente 208 procédures enregistrées au TGI de Pointe-à-Pitre et 75 procédures enregistrées au TGI de Basse-Terre en 2012-2013. Sur la même période concernant les deux TGI, 8 procédures ont donné lieu à une ouverture d'information (dont 2 à Basse-Terre) et 30 affaires ont été jugées (dont 14 à Basse-Terre). Sur l'ensemble des dossiers dont la Guadeloupe s'est dessaisie au bénéfice de la JIRS de Fort-de-France depuis sa création, soit 25 dossiers, 11 sont de nature économique et financière.

Il a été constaté que la saisine de la JIRS en matière de délinquance économique et financière de grande complexité était limitée en raison d'un manque d'effectifs en enquêteurs financiers spécialisés. Pour pallier au mieux cette difficulté, il appartient aux procureurs de la République d'adapter dans leur ressort les critères de saisine de la JIRS<sup>5</sup> aux capacités de traitement de l'affaire des services enquêteurs et/ou de la juridiction saisie. Je ne verrais qu'avantage à ce qu'un document écrit fixe la doctrine de saisine de la JIRS de Fort-de-France et ses modalités d'information.

Par ailleurs, les escroqueries à la défiscalisation revêtent une acuité particulière en Guadeloupe. Il apparaît pourtant que l'administration fiscale n'effectue que des contrôles a posteriori sur un petit nombre de dossiers et ne transmet au parquet qu'un nombre réduit de plaintes, identifiées en fonction du montant de l'opération. La mobilisation des administrations et des professions réglementées intervenant dans ces secteurs est pourtant cruciale pour la détection des faits délictueux et leur transmission à l'autorité judiciaire. Il convient donc de renforcer les liaisons opérationnelles et les échanges d'informations déjà effectifs entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale.<sup>6</sup>

Phénomène massif en Guadeloupe, le travail illégal s'inscrit dans le cadre d'une activité économique fragile et génère des distorsions de concurrence. Vous continuerez à exercer un rôle de coordonnateur dans le cadre des opérations conjointes que vous avez initiées entre les services enquêteurs et les services administratifs, en mettant l'accent sur les secteurs à forte main d'œuvre. Vous poursuivrez les actions que vous avez entreprises afin de systématiser la réponse pénale, en tenant compte de la situation économique locale sans toutefois laisser s'installer un sentiment d'impunité, et en veillant à individualiser les modes de poursuite, selon que les auteurs sont de mauvaise foi ou simplement négligents. Enfin, vous veillerez à ce que les actions locales soient en cohérence avec les axes du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015<sup>7</sup>.

## **IV - PRÉSERVER LA RICHESSE DU PATRIMOINE NATUREL GUADELOUPEEN**

La zone Caraïbe constitue l'une des 34 régions les plus riches en biodiversité au monde. La Guadeloupe compte, entre autres, l'un des dix parcs nationaux français et la réserve naturelle marine du Grand-Cul-de-Sac marin qui lui ont permis d'être désignée comme réserve de la biosphère par l'UNESCO.

### **IV-1 Le droit pénal de l'environnement**

La richesse du patrimoine naturel guadeloupéen commande la mise en place d'une politique pénale rigoureuse en matière d'atteintes à l'environnement, en tenant compte par ailleurs de l'encombrement des juridictions déjà absorbées par les délits graves d'atteintes aux personnes et aux biens.

Ainsi, s'agissant de la répression de comportements individuels, il conviendra de pérenniser et d'accroître le développement d'alternatives aux poursuites pédagogiques, telles celles engagées dans le cadre du protocole « MARINE<sup>8</sup> ». Ce type de mesure paraît en effet propre à prévenir de manière efficace la récidive.

---

<sup>5</sup> tels que définis tant par l'article 704 du code de procédure pénale (grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes, ressort géographique étendu) que par la circulaire CRIM 04-11/G3 du 2 septembre 2004.

<sup>6</sup> En s'appuyant notamment sur les termes de la circulaire Budget/Justice du 5 novembre 2010.

<sup>7</sup> Vous trouverez en annexe n°1 le plan approuvé le 27 novembre 2012 par la commission nationale de lutte contre le travail illégal réunie sous la présidence du Premier ministre.

<sup>8</sup> Le protocole MARINE (Mesure adaptée à la répression des infractions à la nature et à l'environnement) signé début 2012 par le

Pour autant, il convient aussi de lutter contre de véritables trafics portant atteintes aux espèces protégées, mis en place par des réseaux organisés qui y trouvent une source de profits conséquents. Les responsables de tels agissements devront systématiquement faire l'objet de poursuites devant les tribunaux répressifs et de réquisitions empreintes de fermeté.

Enfin une attention toute particulière continuera d'être portée aux installations classées pour la protection de l'environnement, et notamment au contrôle et à la mise aux normes des stations d'épuration. En ce sens, la poursuite du travail engagé par les différents parquets du ressort et plus particulièrement par leurs référents « environnement » consistant en la signature de protocoles et la tenue de réunions de concertation régulières avec l'ensemble des administrations œuvrant dans ce domaine devra être encouragée.

#### **IV-2 Le droit pénal de l'urbanisme**

L'irrespect des normes en matière d'urbanisme entraîne des conséquences importantes sur l'environnement, particulièrement sur les côtes, sur le voisinage et sur la sécurité des habitants eux-mêmes dans une zone très exposée notamment aux risques météorologiques et sismiques. Les infractions prévues par le code de l'urbanisme concourent à ce titre à la protection d'espaces naturels remarquables tels que les sites classés, dont plusieurs sont présents en Guadeloupe.

Dans le traitement judiciaire des dossiers d'urbanisme, une attention particulière devra être portée aux situations nécessitant le prononcé de mesures de restitution sur le fondement de l'article L 480-5 du code de l'urbanisme (remise en état, mise en conformité, démolition)<sup>9</sup>.

Enfin, la lutte contre l'habitat indigne, souvent liée à la lutte contre l'immigration clandestine, appellera un renforcement des relations entre les parquets, la DEAL (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et l'ARS (agence régionale de santé) dans le cadre du protocole d'ores et déjà mis en place, afin d'aboutir à une saisine systématique du parquet de chaque situation entrant dans le cadre des compétences du pôle départemental de l'habitat indigne.

\*

Il vous appartiendra, en votre qualité de procureurs généraux, d'élaborer ou développer les outils de suivi des priorités de politique pénale définies dans la présente circulaire, sous la forme de tableaux de bord partagés avec les procureurs de la République de Pointe-à-Pitre et Basse-Terre, et d'évaluer les résultats obtenus.

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre compte semestriellement, sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la mise en œuvre des présentes instructions.

*La garde des sceaux, ministre de la justice,*

**Christiane TAUBIRA**

---

procureur de la République de Pointe-à-Pitre, le parc national de la Guadeloupe, le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie prévoit la mise en place de stages alternatifs aux poursuites organisés par l'ASFSA (association de sauvegarde de la faune des Antilles) et l'Ecole de la mer, pour les personnes ayant fait l'objet d'un procès-verbal de contravention ou délit mineur d'atteinte à l'environnement. Ce protocole devrait être prochainement élargi à de nouveaux partenaires.

<sup>9</sup> Vous trouverez en annexe n°2 des pistes destinées à garantir l'effectivité des décisions pénales en la matière.

**Annexe 1**

**Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015**



# **COMMISSION NATIONALE DE LUTTE**

  

# **CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL**

**27 novembre 2012**

**Présidée par M. Jean-Marc AYRAULT**  
**Premier Ministre**



## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Sommaire

---

Sommaire .....	2
Note de présentation générale .....	3
Objectif 1..... Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé	9
Objectif 2..... Renforcer la lutte contre les fraudes aux détachements dans le cadre des prestations de services transnationales	12
Objectif 3..... Développer le contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade »	16
Objectif 4..... Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts	19
Objectif 5..... Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail	21
Fiche 6 .....	24
Les actions de prévention dans le cadre de la lutte contre le travail illégal	
Fiche 7 .....	26
La formation, l'animation et le partenariat	
Fiche 8 .....	31
Communication	
Fiche 9 .....	32
Bilan du plan d'action 2010-2011	
Fiche 10.....	34
Indicateurs d'objectifs et de suivi	
Annexes .....	Cf. Document complémentaire

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Note de présentation générale

#### Orientations 2013-2015

---

La feuille de route dressée à l'issue de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet 2012 a réaffirmé que "le poids du travail illégal et de l'économie informelle appelle des actions de l'Etat et des partenaires sociaux afin de mettre fin à des abus inacceptables qui empêchent l'accès aux droits des personnes concernées".

Le Gouvernement a la volonté de renforcer la lutte contre le travail illégal sous tous ces aspects : évasion sociale et fiscale, exclusion sociale, concurrence déloyale, l'emploi d'étrangers sans titre de travail, fraudes aux prestations de services internationales et aux détachements transnationaux de travailleurs.

En effet, le travail illégal s'attaque aux fondements mêmes de notre économie et de notre modèle social. L'économie souterraine est la négation d'une politique volontariste d'un pays qui veut se moderniser et affronter résolument l'avenir :

- Le travail illégal cause un préjudice considérable à l'ensemble de la collectivité en provoquant d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales.
- Il fausse également la concurrence à l'égard des entreprises qui respectent la réglementation.
- Pour les salariés, il est source de précarité et constitue une insupportable atteinte à leurs droits : ils ne bénéficient ni du statut individuel ou collectif résultant du Code du travail ou de la convention collective, ni des protections sociales comme les autres salariés.

Le Plan national 2013-2015 entend avoir une approche globale :

- Il est nécessaire de continuer à lutter contre le travail illégal classique, le travail dissimulé sous ses multiples formes, qui a pour but de minorer ou d'éluder les prélèvements fiscaux et sociaux.
- La priorité sera aussi mise sur les fraudes plus organisées qui minent notre économie, sont sources d'évasions fiscales et sociales conséquentes et précarisent de façon massive les salariés. Ces situations de fraudes sont en forte croissance, ont pris des formes de plus en plus complexes et de plus grande ampleur pour répondre à de véritables stratégies économiques et financières. Dans certains cas, ces dérives sont liées au recours dans des conditions illicites à de nouvelles formes d'organisation d'entreprises ou à l'utilisation de la prestation de services au sein de l'Union européenne.

L'objet du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 est de combattre ces situations de fraude par une politique de prévention plus efficace, un meilleur ciblage des contrôles, une coordination accrue des corps de contrôle et une plus grande professionnalisation de leurs agents.

Ce nouveau plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 s'inscrit comme les précédents dans le cadre plus large de la lutte contre les fraudes aux finances publiques visant sur la base du plan national de lutte contre la fraude à assurer la cohérence contre l'ensemble des comportements frauduleux.

La prise en compte des droits des salariés sera une préoccupation majeure dans la mise en œuvre de ce plan national, quelle que soit la forme de travail illégal constatée.

Ce plan est avant tout une démarche nationale. Mais la France sera particulièrement active dans les négociations en cours du projet de directive d'application de la directive de 1996 sur le détachement.

## **Les orientations 2013-2015**

### **1. Des priorités de contrôle**

Il est nécessaire d'inscrire ce plan national dans la durée pour favoriser le changement des comportements et en optimiser les bénéfices.

Le contrôle reste la base de l'action sur le travail illégal. Il s'exerce sur un certain nombre de secteurs prioritaires et s'articule autour de cinq thématiques constituant les principales situations frauduleuses :

- la lutte contre le travail dissimulé sous ses formes habituelles et les plus répandues,
- les fraudes au détachement dans le cadre de prestations de service internationales,
- le recours délibéré à des statuts détournés de leur objectif,
- les situations frauduleuses conséquences de contrats de sous-traitance en cascade,
- Enfin, les services habilités pour relever ce type d'infractions inscriront dans leurs priorités la sanction du recours à un étranger sans titre et l'appui aux étrangers concernés pour qu'ils puissent bénéficier de leurs droits.

De façon transversale à ces cinq thèmes, l'ensemble des services regrouperont leurs efforts pour lutter contre les fraudes complexes et organisées.

#### **Objectif 1 : Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé**

Le travail dissimulé, par dissimulation d'activité ou dissimulation de salariés demeure la fraude constitutive de travail illégal la plus répandue. Il représente 80% des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011. Il est donc nécessaire de renforcer l'efficacité des actions de prévention et de contrôle en ciblant particulièrement les secteurs d'activité à fort besoin de main d'œuvre (notamment le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, le commerce de détail, les services aux entreprises, les travaux saisonniers en agriculture, le spectacle vivant et enregistré auxquels il convient d'ajouter les transports routiers de marchandises) qui connaissent toujours un fort recours au travail dissimulé.

#### **Objectif 2 : Renforcer la lutte contre les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de services transnationales**

L'enquête de la DGT sur l'année 2011 souligne le fort développement de la prestation de services transnationale. 45 000 déclarations de détachement ont été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères. Elles concernent 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an est de 17 %. Les remontées des services de contrôle font, à cette occasion, état de constats de fraudes liées au recours de plus en plus significatif aux entreprises de travail temporaire étrangères, à l'absence du caractère temporaire du détachement et/ou de l'activité réelle du prestataire dans son pays d'origine, aux manquements en ce qui concerne les conditions de rémunérations des travailleurs, souvent payés aux conditions du pays d'origine ou obligés de défalquer de leur rémunération, un forfait restauration/hébergement.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que celui des transports routiers de marchandises sont particulièrement concernés par cette fraude organisée. Elle est aussi de plus en plus présente dans le secteur agricole où le phénomène s'amplifie depuis 2011 avec notamment le développement du recours aux entreprises de travail temporaire recourant à l'emploi de salariés des nouveaux Etats membres de l'UE.

### **Objectif 3 : Développer le contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade »**

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'industrie, des transports routiers de marchandise et de la sécurité privée sont particulièrement utilisateurs de la sous-traitance « en cascade ». Dans ces secteurs, la sous-traitance en cascade accentue les risques, inhérents à toute sous-traitance, de recours au faux travail indépendant et au prêt illicite de main d'œuvre.

Les enquêtes, complexes à mener, devront conduire à la mise en cause des entreprises principales de premier niveau, voire les maîtres d'ouvrage qui sont, en réalité, les principaux bénéficiaires de cette fraude sociale et fiscale. La mise en œuvre des mécanismes de la solidarité financière sera chaque fois que possible recherchée.

### **Objectif 4 : Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts**

Il n'est pas acceptable que des jeunes soient contraints de commencer leur entrée dans la vie professionnelle par une période de stage régulièrement reconduite sans justification particulière autre que celle de leur refuser pour des raisons économiques un réel statut de salarié.

Le recours abusif aux faux statuts occupe toujours une place prépondérante qu'il s'agisse de jeunes travailleurs non déclarés testés par l'employeur avant la période d'apprentissage, des stages de complaisance, du faux bénévolat, familial ou non, ou de la multiplication des faux travailleurs indépendants parmi lesquels certaines formes d'auto-entrepreneuriat. L'abus du recours au statut des intermittents du spectacle restera une priorité des services de contrôle.

Des actions de prévention seront menées dans les secteurs les plus touchés par ces pratiques abusives, notamment le bâtiment et les travaux publics, les commerces de détail, les banques et assurances, les hôtels, cafés et restaurants, les travaux agricoles, les transports routiers de marchandises et les spectacles.

### **Objectif 5 : Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail et garantir les droits que les salariés en situation irrégulière ont acquis du fait de l'exécution de leur travail**

Avec 2000 infractions relevées en 2011, le recours à des étrangers sans titre de travail reste la deuxième infraction en matière de travail illégal avec une part de 11%. Il concerne des personnes particulièrement démunies face à des pratiques d'employeurs indécents qui profitent de la vulnérabilité des personnes employées. Au-delà de la verbalisation indispensable des entreprises concernées, il est important pour les services de contrôle d'informer les intéressés de leurs droits à indemnisation même après leur retour éventuel dans leur pays d'origine.

Les secteurs d'activité à fort besoin de main d'œuvre (le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, l'agriculture, les commerces de détail, les services aux entreprises dont le nettoyage et le gardiennage) paraissent devoir faire l'objet de priorités dans les contrôles.

Enfin, en cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, a fortiori en cas de condamnation pénale de ces derniers, la mise en jeu de leur responsabilité financière solidaire sera systématiquement proposée à l'OFII au titre des contributions spéciale et forfaitaire de réacheminement.

## **2. Une politique de prévention mobilisant l'ensemble des acteurs**

17 conventions de partenariat ont été signées depuis 1992 au niveau national dans des secteurs très divers tels que l'agriculture, la sécurité privée, la course et le transport léger, le travail temporaire, le bâtiment et les travaux publics, le déménagement, les spectacles, l'habillement confection, la coiffure... Ces conventions témoignent de l'engagement des organisations professionnelles de branche dans la lutte contre le travail illégal.

Afin de développer l'engagement des branches et secteurs professionnels dans la lutte contre le travail illégal, il est convenu des actions suivantes :

- Un groupe de travail sera réuni en 2013 associant les administrations et organismes en charge du travail illégal ainsi que les partenaires sociaux pour redéfinir le contenu des conventions de partenariat afin de renforcer l'effectivité de leur mise en œuvre.
- Plusieurs conventions de partenariat conclues au niveau national seront réactivées à l'image de ce qui vient de se faire avec la sécurité privée. Les représentants de certaines branches les plus concernées par le travail illégal et non couvertes par un accord seront incités à en négocier de nouvelles au niveau national.
- Les organisations syndicales de salariés n'ont été jusqu'à présent que rarement signataires de ces conventions, ce qui en limite la portée. Elles seront désormais systématiquement invitées à participer à la négociation des conventions de partenariat afin de renforcer la mobilisation de l'ensemble de la branche et d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des dispositions qu'elles prévoient.
- Les DIRECCTE mèneront, sous l'égide des Préfets de région, les négociations avec les représentants des employeurs et des salariés des branches professionnelles au niveau territorial afin de conclure des conventions régionales et/ou départementales de partenariat dans les secteurs les plus fortement représentés au niveau de leur territoire. Un suivi sera organisé pour s'assurer de la réalité et de la pertinence des engagements pris. Les CODAF seront informés des actions menées dans ce cadre et de leurs résultats.

Les actions de prévention et de communication conduites au cours des trois dernières années au niveau des régions dans le cadre de la charte conclue entre la DGT, la DNLF et l'ACOSS se poursuivront et pourront associer la MSA.

### **3. La professionnalisation et la coopération renforcée des services de contrôle**

L'évolution de la fraude vers des montages organisés, complexes, qui dépassent nos frontières et s'apparentent à de la délinquance économique dans le but de contourner délibérément la législation et d'en tirer un bénéfice important nécessitent pour les services de contrôle de développer une véritable expertise spécifique pour appréhender et comprendre les stratégies des fraudeurs et une coopération renforcée et solidaire entre tous les partenaires pour les combattre.

Le plan national d'action, s'appuyant sur l'expérience acquise renforce les moyens de formation, de coopération et d'animation des services de contrôle pour mieux faire face à cette délinquance complexe. Il vise, en mutualisant les compétences, à des contrôles plus ambitieux notamment en termes de sanctions des donneurs d'ordre et de redressements sociaux et fiscaux. Il favorise la mise en œuvre des nouvelles sanctions administratives prévues par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 en cas de faits graves ou d'infractions répétées.

#### **Le renforcement des formations des agents de contrôle**

L'INTEFP, en partenariat avec la DNLF, a prévu de renforcer les actions de formation interinstitutionnelles pour accompagner la montée en compétence nécessaire des agents de contrôle et développer leur capacité à travailler dans un champ de compétences mutualisé. Ces actions seront axées sur les priorités du plan national.

Les guides méthodologiques de contrôle du travail détaché et du contrôle des montages complexes seront réactualisés en 2013.

Des actions seront menées pour sensibiliser les agents de contrôle à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, notamment pour faire cesser les abus de vulnérabilité des étrangers en situation irrégulière.

### **L'intensification de la coopération interinstitutionnelle**

La coopération s'exerce en premier lieu dans le ciblage des contrôles. Les services mettront en commun leurs capacités respectives d'analyse des risques de fraude pour optimiser ces ciblage.

De surcroît, un groupe de travail regroupant l'ACOSS, la MSA, la DGT et la DNLF aura pour objectif d'améliorer en 2013 la connaissance des phénomènes de fraude en matière de travail illégal et d'objectiver leur réalité.

En second lieu, la coopération passe par la mise en œuvre de contrôles conjoints. D'une part, la charte nationale de coopération DGT-DNLF-ACOSS fera l'objet d'une nouvelle instruction et la MSA y sera associée. D'autre part, les actions conjointes de contrôle pilotées dans le cadre des Comités départementaux antifraudes (CODAF) et concernant l'ensemble des corps de contrôle seront renforcées dans les secteurs d'activité pour lesquels les enjeux économiques et juridiques sont partagés par tous les acteurs.

Deux nouveaux dispositifs seront mis en place pour renforcer la coopération opérationnelle en matière de fraudes complexes.

1. Une cellule d'experts composé des administrations et organismes concernés par la lutte contre le travail illégal sera chargée au niveau national d'analyser les montages juridiques complexes, de capitaliser et partager les expertises développées pour y apporter des réponses, et de contribuer à une harmonisation des pratiques sur le territoire.

Afin d'optimiser les sanctions des affaires de travail illégal complexes, cette cellule procédera avec le concours des services de la Chancellerie dès 2013 à une analyse détaillée de la chaîne de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux et pour lesquelles un retour d'expérience apparaît nécessaire pour détecter les insuffisances et les failles dans la procédure.

Le pilotage de cette cellule d'experts sera assuré par le Ministère du travail en relation avec la DNLF.

2. Une coopération territoriale opérationnelle renforcée entre les services de l'inspection du travail des URSSAF et de la MSA et les cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie nationale (CELTIF) sera organisée avec le soutien et l'accompagnement du groupe appui-évaluation de l'OCLTI, pour renforcer les synergies entre les services locaux sur les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service internationales. Cette coopération sera mise en œuvre en cohérence avec l'action des CODAF.

### **4. Le renforcement de l'animation des services territoriaux de lutte contre le travail illégal**

L'ensemble des administrations concernées par la lutte contre le travail illégal mobilisera ses réseaux et relais territoriaux pour mettre en œuvre les priorités du Plan National. C'est le cas du réseau des référents régionaux sur le travail illégal des DIRECCTE mais aussi dans les DREAL pour le secteur des transports et dans les DRAC pour le secteur du spectacle.

Les forces de police et de gendarmerie continueront à participer activement à la lutte contre le travail illégal en intervenant, auprès des autres services concernés, dans la conception et la réalisation des opérations conjointes. Elles apporteront également leur contribution dans le cadre d'enquêtes où leur expertise et leur concours sont nécessaires.

Un programme interinstitutionnel de rencontres et d'échanges sur la réglementation, les moyens et les bonnes pratiques de la lutte contre le détournement des règles du détachement et les procédures complexes sera organisé par la DGT. Il concernera tous les agents de contrôle dans chaque région. Il sera élaboré avec le concours des principaux services de contrôle habilités dont ceux de l'inspection du recouvrement des organismes sociaux.

## **5. L'utilisation de tous les leviers de sanctions**

En matière de sanctions pénales, la ministre de la justice invitera les parquets à tenir compte de la gravité des faits dans le traitement des procédures et à veiller à la diligence des poursuites. Leur attention sera en outre attirée sur la nécessité d'informer le plus rapidement possible les corps de contrôle des suites réservées à leurs procédures.

En matière administrative, tous les services actifs, les différents corps de contrôle et toutes les entités dûment habilitées, se mobiliseront pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient plus largement mises en œuvre par les autorités compétentes. Il sera notamment recouru à la fermeture administrative, déjà utilisée par les Préfets, en cas de répétition et gravité des faits et de cumul d'infractions. Un bilan des pratiques de fermeture par les préfets sera réalisé et diffusé à tous les départements en 2013.

D'autre part, les organismes de recouvrement (MSA et URSSAF) déjà compétents pour remettre en cause les exonérations de cotisations sociales des entreprises et travailleurs indépendants verbalisés au titre du travail dissimulé, seront chargés de mettre en œuvre les nouvelles sanctions administratives prévues dans le PLFSS pour 2013 dès qu'elles seront applicables, en particulier la majoration de 25% des redressements de cotisations et contributions sociales mis en recouvrement en cas de constat d'une infraction de travail dissimulé.

Au regard du travail d'évaluation et de suivi des infractions constatées qui montrerait la persistance de pratiques de travail illégal, il pourra être proposé dans les secteurs concernés une remise en cause des aides publiques accordées.

\*\*\*

Le Premier Ministre adressera aux préfets le plan d'action présenté devant les membres de la Commission Nationale de Lutte contre le Travail Illégal le 13 novembre 2012.

Une circulaire interministérielle d'application précisera les conditions dans lesquelles les services de lutte contre le travail illégal seront mobilisés au sein de chaque CODAF pour la mise en œuvre du Plan.

Elle sera complétée par une circulaire de la Ministre de la Justice aux parquets leur rappelant les enjeux importants de la lutte contre le travail illégal, par une circulaire interministérielle sur la mise en œuvre des sanctions administratives et enfin par une circulaire du Ministre de l'Intérieur relative aux étrangers sans titre.

Un bilan d'exécution du Plan national sera présenté chaque année aux membres de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Objectif 1

#### Poursuivre l'effort concernant la lutte contre toutes les formes de travail dissimulé

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Le droit applicable

Le travail dissimulé se caractérise par le fait pour une personne de ne pas déclarer, sciemment, une activité professionnelle, un salarié ou une partie des heures de travail effectuées par un salarié.

La dissimulation d'activité peut être relevée à l'encontre d'une personne dès lors que, sciemment, elle n'a pas requis l'immatriculation de son activité aux registres obligatoires, procédé aux déclarations fiscales et sociales adéquates en éludant tout ou partie de son activité, ou que l'activité est poursuivie après refus d'immatriculation ou radiation.

La dissimulation d'emploi salarié peut être relevée à l'encontre d'un employeur dès lors que, sciemment, il n'a pas effectué la DPAE ou accompli ses obligations fiscales et sociales, il n'a pas remis de bulletin de paye ou il a remis un bulletin minorant le nombre d'heures de travail.

Afin de lutter contre le travail dissimulé, depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont mené différentes actions de simplification et de dématérialisation des formalités administratives (nouvelle déclaration préalable à l'embauche, titres emploi entreprise, chèque emploi service universel...), qui ont permis de faciliter les démarches déclaratives des entreprises.

Par ailleurs, le corpus législatif et réglementaire a été enrichi, comme pour l'ensemble des infractions du travail illégal, afin de renforcer les moyens de lutte contre le recours systématique et à grande échelle au travail dissimulé. Les plus récentes évolutions concernent la mise en place de sanctions administratives d'une part, et le renforcement de la responsabilité des donneurs d'ordre d'autre part (*cf. fiche d'information sur le bilan des textes récents en matière de travail illégal*).

Enfin, un travail de prévention avec les organisations professionnelles a été mené dans un certain nombre de secteurs sensibles (BTP, gardiennage notamment) dans le cadre des partenariats pour la lutte contre le travail illégal (*cf. fiche 6 relative aux actions de prévention*).

#### 1.2. Les fraudes constatées

Le travail dissimulé, par dissimulation d'activité ou de salariés, demeure la fraude constitutive de travail illégal la plus répandue. Il représente 80% des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011.

Les secteurs d'activité à fort besoin de main d'œuvre connaissent toujours un taux de travail dissimulé très important. En revanche, la typologie des fraudes constitutives de travail dissimulé a évolué avec le développement :

- des pratiques de recours abusif aux statuts particuliers (*cf. fiche objectif 4 relative à la lutte contre le recours aux faux statuts*) ;
- des fraudes de l'économie «éphémère» qui sont le fait de structures instables ou éphémères ;
- des déclarations frauduleuses par sous-déclaration du travail effectivement réalisé, en particulier des heures supplémentaires.



## 2. Limites

En pratique, le travail dissimulé l'est de moins en moins par la non déclaration des salariés ou de l'activité et de plus en plus par d'autres moyens plus subtils qui rendent la fraude plus difficile à rechercher, à constater et à sanctionner.

Cela s'explique par le fait que beaucoup d'entreprises ne cherchent pas tant à échapper à la totalité de leurs obligations sociales qu'à les minimiser ou les transférer sur d'autres, intermédiaires et travailleurs eux-mêmes, voire les deux à la fois. Ces pratiques aboutissent à une minoration des cotisations et contributions sociales et, à l'instar du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, à une mise en œuvre abusive des dispositifs de couverture sociale. Les entreprises concernées s'appuient pour cela sur les évolutions des cadres normatifs dans lesquels s'organisent les différentes relations d'emploi (auto-entrepreneurs, gérants-mandataires, portage salarial) et organisations du travail (individualisation des horaires de travail, prestation de services).

Par ailleurs, les mécanismes de sous-traitance « en cascades » sont propices au développement du travail dissimulé (*cf. fiche 3 sur la sous-traitance « en cascades »*).

## 3. Objectifs

### 3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de lutte contre le travail dissimulé sont le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, le commerce de détail, les services aux entreprises (en particulier nettoyage et sécurité), l'agriculture, les transports routiers de marchandise et les spectacles vivants et enregistrés.

### 3.2. Les actions

#### 3.2.1. En matière de prévention

Les services de contrôle doivent renforcer leur capacité à détecter les secteurs à risque en s'appuyant sur des outils qui leur permettent de mieux comprendre les déterminants et les mécanismes de la non déclaration, de mieux la situer et d'en évaluer l'ampleur.

A cette fin, il est nécessaire de diffuser et mutualiser plus systématiquement les enseignements opérationnels susceptibles d'être tirés :

- des travaux d'études et de recherches menés par l'ACOSS<sup>1</sup> et d'autres organismes nationaux ou conduits dans le cadre de la coopération administrative nationale et européenne - notamment par l'exploitation des analyses de risques conduites dans certaines coopérations frontalières régionales ;
- des diagnostics locaux des services déconcentrés du ministère chargé du travail en matière de travail illégal ainsi que des diagnostics sectoriels prévus par les conventions de partenariat conclues avec les organisations professionnelles lorsqu'elles existent ;
- des bilans de la coopération entre les services de l'inspection du travail et de l'URSSAF dans le cadre de la charte nationale de coopération DGT/ DNLF/ACOSS.

La cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (*cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats*) doit se charger de l'analyse des phénomènes de fraude, de la mutualisation et de la diffusion de cette analyse auprès des services concernés.

---

<sup>1</sup> La cellule nationale de lutte contre la fraude transnationale de la branche du recouvrement de l'ACOSS s'est fixée comme premier objectif l'élaboration d'une cartographie des risques par typologie de fraude constatée dans le cadre des prestations de services transnationales. Les premiers éléments d'analyse seront présentés en février 2013

Ces travaux doivent permettre d'affiner les mesures de prévention, à mettre en œuvre conformément aux objectifs définis dans la *fiche 6 relative aux actions de prévention*.

Au niveau national, dans le contexte des nouvelles dispositions issues de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, une campagne de communication (plaquettes, spots) doit être conduite pour promouvoir la déclaration des salariés des particuliers employeurs.

### 3.2.2. En matière de contrôles

Les actions conjointes de contrôle, pilotées dans le cadre des Comités opérationnels départementaux anti fraudes (CODAF) doivent être ciblées sur les secteurs prioritaires.

L'implication de tous les services concernés par la lutte contre le travail illégal doit permettre de réunir les compétences requises. La préparation en amont des actions concertées doit garantir la mobilisation des services en fonction des prérogatives respectives de ces services.

De même, les interventions conjointes associant plusieurs corps de contrôle compétents et le développement de nouvelles coopérations doivent être privilégiés afin de lutter plus efficacement contre les fraudes les plus complexes et organisées, commises par exemple par une entreprise à multiples établissements ou chantiers temporaires, ou par plusieurs entreprises en réseau (*cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats*).

En particulier, la coopération pour la lutte contre le travail illégal entre l'inspection du travail, le réseau des URSSAF et de la MSA doit permettre dans les secteurs prioritaires une mobilisation optimisée et intensifiée.

Par ailleurs, la coopération sera recherchée, avec l'UNEDIC notamment, concernant les abus dans le secteur du spectacle.

### 3.2.3. En matière de sanctions

En cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, voire en cas de condamnation pénale de ces derniers, leur responsabilité financière solidaire doit être mise en œuvre par les services de contrôle.

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf. fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal*). A ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbal susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides publiques à l'emploi. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Objectif 2

#### Renforcer la lutte contre les fraudes aux détachements dans le cadre des prestations de services transnationales

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Le droit applicable

Le code du travail encadre strictement les conditions d'intervention en France des entreprises établies hors de France, conformément aux dispositions de la directive européenne 1996/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services transnationale (cf. fiche d'information sur le détachement : réglementation et activité des bureaux de liaison).

Par ailleurs, afin de permettre aux travailleurs qui se déplacent dans l'Union de conserver leurs droits sociaux « en cours d'acquisition », les États membres ont adopté, dès 1959, un règlement établissant un système de coordination des législations des États membres en matière de sécurité sociale.

Constamment enrichi (notamment par la Cour de justice de l'Union européenne) et refondu à deux reprises, ce règlement prévoit que le travailleur détaché par son employeur dans un autre EM reste soumis à la législation de l'État d'envoi si la durée prévisible du travail dans le premier État ne dépasse pas 24 mois.

En d'autres termes, l'ensemble des travailleurs salariés relevant de la directive 1996/71 exerçant une activité en France sont soumis à une autre législation de sécurité sociale que la législation française. Les entreprises qui recourent à ces salariés peuvent bénéficier de ce fait d'un avantage concurrentiel important en raison des différences de coûts salariaux et de niveau de cotisations sociales.

#### 1.2. Les fraudes constatées

Les principales raisons du détachement sont l'absence de main d'œuvre qualifiée pour l'emploi requis, l'utilisation d'une main d'œuvre plus « malléable » ou économiquement plus rentable, ou le différentiel de coûts entre les systèmes de sécurité sociale.

Si la prestation de services transnationale est parfaitement légale, elle s'avère néanmoins propice à des dévoiements et des abus, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, des transports routiers de marchandises et de l'agriculture.

En matière de droit du travail, il existe des fraudes propres à la prestation de services transnationale :

- le défaut de déclaration préalable de détachement ;
- le non respect des règles du droit du travail français applicables (rémunération, durée du travail, santé et sécurité...);
- la fraude à l'établissement caractéristique du travail dissimulé par dissimulation d'activité, lorsqu'une entreprise ne dispose pas d'une véritable activité dans le pays où elle a domicilié son siège social ;
- la fraude au détachement de travailleurs caractéristique du travail dissimulé par dissimulation de salariés, lorsqu'une entreprise détache en France des salariés qui ne sont pas occupés antérieurement dans le pays d'origine et/ou qui sont occupés en France de façon habituelle voire permanente.

Mais par ailleurs, peuvent aussi être relevées des infractions telles que les opérations de prêt ou de fourniture illicite de main d'œuvre à but lucratif (prêt illicite de main d'œuvre et marchandage), les fraudes aux revenus de remplacement et les fraudes à l'emploi de la main d'œuvre étrangère.

En matière de sécurité sociale, le règlement européen, la jurisprudence de la Cour de justice européenne et les règles de « bonne pratique » convenues entre Etats membres ont fixé un cadre pour le détachement, mais ce cadre est largement contourné. Les différentes formes de fraudes aux détachements, qui recoupent pour partie celles relevées en matière de droit du travail, sont les suivantes :

- absence ou disparition du lien avec l'entreprise étrangère au profit du lien avec l'entreprise d'accueil ;
- l'entreprise étrangère s'est établie dans l'Etat membre concerné dans le seul but de détacher des salariés vers des pays à coût social plus élevé ;
- les salariés sont recrutés dans leur pays de résidence pour y être ensuite détachés ;
- les salariés maintenus au régime de sécurité sociale d'un Etat travaillent successivement dans plusieurs autres Etats membres pour le compte de multiples sous-traitants (BTP notamment) ;
- des détachés se succèdent sur des postes de travail identiques ou équivalents, de sorte que certaines entreprises fonctionnent principalement avec des détachés (découpe de la viande, tourisme saisonnier) ;
- sous le couvert d'un contrat de prestation de services, et affiliés au régime des travailleurs indépendants de leur Etat membre d'origine (aux cotisations sociales peu élevées voire inexistantes), des travailleurs exécutent des tâches qui peuvent être qualifiées de travail salarié pour le compte d'un employeur en France (agriculture notamment).

Parallèlement à leur impact sur les conditions de travail des salariés détachés, les fraudes au détachement ont une double conséquence, d'une part, pour les finances de la sécurité sociale, dans la mesure où les salariés concernés et leurs entreprises échappent aux cotisations et contributions au régime français et, d'autre part, pour l'emploi national du fait de la concurrence déloyale que subissent les entreprises françaises et leurs salariés.

L'enquête relative aux prestations de services transnationales effectuées en France en 2011 souligne le développement sans précédent de la prestation de services transnationale. 45 000 déclarations de détachement ont ainsi été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères et concernent 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an est de 17 %.

Ce développement important représente un enjeu social et économique fort, qui nécessite une vigilance accrue des services de contrôle quant au respect des règles qui sont applicables aux entreprises étrangères prestataires.

## **2. Limites**

La tâche des services de contrôle compétents est rendue difficile en raison du caractère temporaire des prestations, de la barrière de la langue et de l'absence régulière de représentant de l'employeur sur le lieu de la prestation.

Par ailleurs, l'absence encore fréquente de la déclaration de détachement, les montages juridiques de plus en plus complexes et les limites des mécanismes de coopération administrative européens ont un effet dissuasif pour les agents de contrôle.

Enfin, les services sont insuffisamment formés et informés sur la réglementation et les procédures à mettre en œuvre dans le cadre du contrôle d'une opération de prestation de services internationale. Les mécanismes de coopération administrative, notamment le rôle des bureaux de liaison, sont mal connus et donc peu utilisés.

Tout cela explique le nombre encore limité de contrôles par l'inspection du travail (entre 1 400 et 2 100 contrôles ont été effectués en 2011) et de verbalisations.

Quant aux contrôles des détachements transnationaux effectués par les agents de contrôle des organismes de recouvrement (URSSAF, MSA...), ils sont difficiles à mettre en œuvre en raison du droit européen tel qu'interprété par la Cour de justice européenne. En effet, au nom de la coopération loyale entre Etats membres, la Cour de justice interdit à un Etat membre, y compris à ses juridictions, de remettre en cause les certificats de détachement délivrés par l'institution d'un Etat membre. C'est à celui-ci qu'il appartient de retirer l'attestation fournie.

### **3. Objectifs**

#### **3.1. Les secteurs prioritaires**

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de la prestation de services internationale sont le bâtiment et les travaux publics, les transports routiers de marchandise et l'agriculture.

#### **3.2 Les actions**

##### **3.2.1. En matière de prévention**

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la fiche 6 relative aux actions de prévention, dans la mesure où l'essentiel des interventions étrangères d'entreprises ne respectant pas les règles de détachement se font en sous-traitance d'une entreprise française du secteur.

En outre, les formations initiale et continue des agents de contrôle doivent être renforcées afin de leur permettre de mieux appréhender le phénomène des fraudes transnationales.

A ce titre, des réunions régionales des services compétents doivent être organisées par les DIRECCTE en lien avec les administrations partenaires afin de mieux faire connaître la réglementation et les dispositifs de coopération.

Ces réunions doivent également servir de source d'informations à la cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats), en charge de l'analyse des phénomènes de fraude et de la mutualisation des bonnes pratiques en matière de prévention et de détection.

Enfin, les actions d'information, de sensibilisation et de facilitation des formalités administratives doivent être intensifiées au bénéfice des acteurs économiques et sociaux étrangers intervenant en France.

##### **3.2.2. En matière de contrôles**

Les actions conjointes de contrôle, pilotées dans le cadre des Comités départementaux anti fraudes (CODAF) ou de la coopération en matière de lutte contre le travail illégal entre l'inspection du travail et l'URSSAF ou la MSA, doivent être renforcées dans les secteurs d'activité prioritaires.

Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mis en place (cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats).

En termes d'outils, le ministère chargé du travail doit actualiser en 2013 le guide méthodologique de contrôle du travail détaché, en coopération avec les autres ministères concernés.

Par ailleurs, l'application SIPS de télé-déclaration des déclarations de détachement doit être déployée au cours de l'année 2013, d'abord en phase pilote puis généralisée. Elle doit permettre d'une part d'augmenter le taux de déclaration et d'autre part de faciliter le ciblage des opérations de contrôle.

Enfin, au niveau international, les coopérations administratives et les échanges de bonnes pratiques avec les autres Etats membres de l'Union européenne doivent être poursuivis et renforcés. Cela passe par l'approfondissement de la mise en œuvre des accords bilatéraux de coopération transfrontaliers déjà conclus, et le cas échéant, par la signature de nouveaux accords et par la poursuite de la participation de la France aux projets de coopération spécifiques menés au niveau européen – ICENUW ("Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work"), CIBELES (« Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System »), EURODETACHEMENT (cf. fiche d'information sur le détachement : réglementation et activité des bureaux de liaison).

### 3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les organismes de recouvrement des cotisations et contribution sociales, les services fiscaux et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) doivent mettre l'accent sur la responsabilisation des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, via la mise en œuvre de leur solidarité financière en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étranger sans titre de travail. En effet, les fraudes au détachement concernent souvent des cas de sous-traitance et, en particulier, de sous-traitance « en cascade ». Pour faciliter la mise en œuvre de la responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre, les services de contrôle doivent s'attacher à fournir des éléments détaillés dans le cadre de la verbalisation.

### 3.3. Les pistes d'évolution du cadre juridique – propositions européenne et nationale

La Commission européenne a adopté en date du 21 mars dernier une proposition de directive visant à renforcer l'effectivité de la mise en œuvre de la directive de 1996. Cette proposition de texte prévoit différentes mesures destinées à permettre une information plus précise et plus accessible des acteurs du détachement, à préciser les critères du détachement et à faciliter le contrôle et les sanctions des entreprises qui ne respectent pas les droits des salariés détachés et les règles encadrant la prestation de service transnationale.

Le ministère chargé du travail doit veiller à sensibiliser les partenaires européens à la nécessité de coopérer loyalement et de mettre en place des mécanismes permettant de lutter efficacement contre les fraudes et les abus.

En matière de coordination des règlements de sécurité sociale, les tentatives faites jusqu'ici pour améliorer la coopération indispensable entre les Etats membres dans ce domaine restent insuffisantes. La France est au nombre des États qui déploient le plus d'efforts pour faire changer les choses, notamment en essayant d'obtenir des modifications du règlement de coordination pour faciliter son application. Un succès a été obtenu pour fixer un critère de rattachement adapté aux personnels navigants aériens (modification du règlement intervenue en juin dernier). Les autorités françaises recherchent les moyens de répondre aux difficultés importantes apparues dans le secteur des transports routiers de marchandise où la fraude est avérée.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Objectif 3

#### Développer le contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade »

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Le droit applicable

La sous-traitance est régie par la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 qui la définit, dans son article 1<sup>er</sup>, comme « *l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage* ».

En pratique, il existe principalement deux types de sous-traitance :

- la sous-traitance dite « de spécialité », lorsqu'une entreprise ne dispose pas du savoir-faire nécessaire pour fournir une prestation, elle sous-traite la prestation à une autre entreprise ;
- la sous-traitance dite « de capacité » lorsqu'une entreprise est dans l'incapacité d'effectuer une prestation.

La sous-traitance peut s'effectuer suivant plusieurs modalités :

- la sous-traitance horizontale, dite « en râteau » : lorsqu'une entreprise principale sous-traite simultanément à plusieurs entreprises de même niveau ;
- **la sous-traitance verticale, dite « en cascade » ou « en chaîne »** : lorsqu'une entreprise principale donneuse d'ordre sous-traite à un sous-traitant dit de « niveau 1 » qui devient lui-même donneur d'ordre pour un sous-traitant de « niveau 2 » qui peut lui-même devenir donneur d'ordre pour un sous-traitant de « niveau 3 » etc...;
- la sous-traitance mixte qui combine la sous-traitance horizontale et la sous-traitance verticale.

L'article 3 de la loi de 1975 précise que l'entrepreneur principal qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la conclusion et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous traitant et faire agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître d'ouvrage. Il est tenu de communiquer le ou les contrats de sous-traitance au maître d'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande. Cette obligation d'acceptation et d'agrément vise à permettre à ce ou ces sous-traitants d'obtenir le paiement de leurs factures en cas de défaillance de l'entrepreneur principal.

Par ailleurs, le corpus législatif et réglementaire en matière de lutte contre le travail illégal a été récemment enrichi afin de renforcer la responsabilité des donneurs d'ordre et des maîtres d'ouvrage (*cf. fiche d'information sur le bilan des textes récents en matière de travail illégal*).

#### 1.2. Les fraudes constatées

Certains secteurs sont particulièrement utilisateurs de la sous-traitance « en cascade », notamment le bâtiment et les travaux publics, l'industrie, la sécurité privée et les transports routiers de marchandises. L'objectif est dans de nombreux cas de contourner les règles protectrices du droit du travail et de faire pression sur les sous-traitants prestataires, placés eux-mêmes et leurs salariés dans des situations plus précaires que s'ils étaient salariés de l'entreprise commanditaire. En effet, socialement le donneur d'ordre n'est pas responsable des salariés qui sont déclarés dans l'entreprise sous-traitante, ils ne sont donc pas une charge directe imputable. Les salariés peuvent ne pas relever de la même convention collective que les salariés du donneur d'ordre qui peut être plus avantageuse. Tout cela permet à l'entreprise principale donneuse d'ordre de réaliser des économies substantielles liées à l'embauche directe de salariés.

Ce phénomène est renforcé par le fait que bien souvent les donneurs d'ordre choisissent leurs sous-traitants selon des considérations de prix (suivant la règle du « moins disant ») qui poussent les sous-traitants de rang inférieur à dissimuler partiellement ou totalement leur activité et/ou leurs salariés et à employer irrégulièrement, dans certains cas, des salariés étrangers sans titre de travail.

En outre, la sous-traitance « en cascade » accentue les risques, inhérents à toute sous-traitance, de recours au faux travail indépendant et au prêt illicite de main d'œuvre.

D'une part, le sous-traitant peut être placé dans une situation de dépendance économique, technique et commerciale qui caractérise, dès lors qu'il y a subordination juridique permanente envers le donneur d'ordre, le recours à de la fausse sous-traitance et l'exercice par ce dernier d'un travail dissimulé par recours à un faux travailleur indépendant (dissimulation de salarié).

D'autre part, les services de contrôle et notamment l'inspection du travail constatent relativement fréquemment dans le cadre de la sous-traitance « en cascade » des infractions de prêt illicite de main d'œuvre à but lucratif voire de marchandage au détriment des salariés mis à disposition.

## **2. Limites**

La plupart des enquêtes menées par les services de contrôle incriminent les sous-traitants de rang inférieur et leurs donneurs d'ordre directs. En revanche, il est rare que les enquêtes aboutissent à la mise en cause des entreprises principales de premier niveau voire les maîtres d'ouvrage publics et privés qui sont, en réalité, les principaux bénéficiaires de cette fraude sociale et fiscale. Cela s'explique notamment par la complexité des montages juridiques.

Par ailleurs, l'insuffisance de formation et d'information des services peut également expliquer le faible niveau de contrôle et de verbalisation.

## **3. Objectifs**

### 3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de la sous-traitance « en cascade » sont le bâtiment et les travaux publics, certaines industries, la sécurité privée et les transports routiers de marchandises.

### 3.2. Les actions

#### 3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la *fiche 6 relative aux actions de prévention*, dans la mesure où la sous-traitance « en cascade » peut s'expliquer par la pratique des prix anormalement bas, facteurs de travail illégal.

En outre, les formations initiale et continue des agents de contrôle doivent être renforcées afin de leur permettre de mieux appréhender les situations de sous-traitance « en cascade ».

La cellule nationale d'experts, composée de représentants des administrations et organismes en charge de la lutte contre le travail illégal (*cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats*) doit se charger de l'analyse des phénomènes de fraude portés à sa connaissance par les services, de sa mutualisation et de la diffusion de cette analyse auprès des services concernés.

#### 3.2.2. En matière de contrôles

Les interventions en commun de l'ensemble des corps de contrôle compétents doivent être privilégiées afin de lutter plus efficacement contre les fraudes les plus complexes et organisées, commises par exemple par une entreprise à multiples établissements ou chantiers temporaires, ou par plusieurs entreprises en réseau.



Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mise en place (*cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats*).

En termes d'outils, le ministère chargé du travail doit actualiser en 2013 le guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance, en coopération avec les autres ministères concernés.

### 3.2.3. En matière de sanctions

Les manquements à l'obligation prévue par l'article 3 de la loi de 1975 (*cf. point 1.1*) sont désormais passibles de sanction pénale et doivent être recherchés et constatés par les services de contrôle.

Les organismes de recouvrement des cotisations et contribution sociales, les services fiscaux et l'OFII doivent mettre l'accent sur la responsabilisation des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, via la mise en œuvre de leur solidarité financière en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étranger sans titre de travail. Pour faciliter la mise en œuvre de la responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre, les services de contrôle doivent s'attacher à fournir des éléments détaillés dans le cadre de la verbalisation.

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf. fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal*). A ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbaux susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

### 3.3. Les pistes d'évolution du cadre juridique

Afin de mieux responsabiliser les maîtres d'ouvrage, il sera proposé de modifier la législation pour leur imposer de s'assurer que tout donneur d'ordre intervenant dans la chaîne de sous-traitance met en œuvre son obligation de vigilance à l'égard de son cocontractant. A défaut, en cas de travail dissimulé ou d'emploi d'étranger sans titre de travail par un sous-traitant, sa solidarité financière sociale et fiscale pourrait être engagée.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Objectif 4

#### Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.2. Le droit applicable

L'emploi d'un salarié sous un faux statut peut reposer sur des montages relativement simples. C'est le cas des faux bénévoles, à savoir des personnes qui ne fournissent pas un service dans un but désintéressé, spontané et non sollicité mais une prestation de travail (*cf. fiche d'information relative aux critères du recours au bénévolat*).

Pour les autres catégories de faux statuts (faux travailleurs indépendants, faux gérants, faux mandataires...), les pratiques sont généralement plus complexes parce qu'elle sont construites sur des contrats<sup>2</sup> détournés de leurs objectifs initiaux et présentés comme des preuves irréfutables de la volonté des parties de nouer leurs relations d'emploi dans ces différents cadres juridiques.

Le procédé est identique à l'égard des faux stagiaires, pour lesquels la relation d'emploi direct est essentiellement basée sur une convention de stage, censée organiser les modalités d'acquisition de connaissances et de formation en entreprise, ainsi que sur un dispositif spécifique de protection sociale (*cf. fiche d'information relative à l'encadrement des stages et au statut des stagiaires*).

#### 1.2. Fraudes constatées

Les détournements constatés en matière de recours aux statuts particuliers ont pour objet d'échapper aux règles du salariat en n'accordant pas aux personnes concernées (stagiaires, bénévoles, travailleurs indépendants dont les auto-entrepreneurs...) les garanties inhérentes au statut de travailleur salarié. Ils sont caractéristiques du travail dissimulé par dissimulation de salariés.

### 2. Limites

Lorsque les conditions de subordination juridique permanente à l'égard de l'entreprise d'accueil sont réunies, le contrôle conduit en effet à requalifier ces situations spécifiques en relations salariales de droit commun.

Cependant, le contrôle des travailleurs sous statut particulier sont juridiquement complexes parce que la détection de leur présence dans leur structure d'accueil n'est pas évidente et parce que la requalification de leur statut implique d'utiliser la technique du faisceau d'indices.

L'immatriculation au répertoire des métiers pour les artisans, au registre du commerce pour les commerçants et les mandataires, à des registres professionnels (comme le registre des transporteurs pour les conducteurs de camions, et l'affiliation auprès des organismes sociaux en qualité de travailleur indépendant (cas notamment des professions libérales) font notamment partie des moyens utilisés pour « masquer » toute réalité d'un travail salarié.

---

<sup>2</sup> Contrats commerciaux, d'entreprises, de gérance, de mandats

### 3. Objectifs

#### 3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle des faux-statuts sont. :

- le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-cafés-restaurants, le transport routier de marchandises et les commerces de détail en particulier en ce qui concerne le recours aux faux travailleurs indépendants ;
- les banques et les assurances, les sociétés d'ingénierie, d'audit et de conseil, en particulier en ce qui concerne le recours aux faux stagiaires ;
- l'agriculture et les spectacles en particulier en ce qui concerne le recours aux faux bénévoles et aux faux intermittents.

#### 3.2. Les actions

##### 3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la *fiche 6 relative aux actions de prévention*, dans la mesure où le recours aux faux statuts caractérise du travail dissimulé, en mettant l'accent notamment sur la lutte contre le recours aux faux stagiaires et faux auto-entrepreneurs.

##### 3.2.2. En matière de contrôles

L'élaboration et la diffusion d'outils méthodologiques de contrôle des situations de recours aux statuts particuliers doit être poursuivie.

Les actions de contrôle doivent porter pour une part non négligeable sur le recours aux faux stagiaires. En effet, l'emploi d'un nombre élevé de stagiaires dans des conditions abusives caractérise un travail dissimulé dont l'impact en termes d'emploi des jeunes est considérable. La lutte contre le recours aux faux stagiaires s'inscrit donc dans la volonté gouvernementale, telle que précisée dans le document d'orientation du 7 septembre 2012 relatif à la négociation interprofessionnelle pour une meilleure sécurisation de l'emploi, de faire de la lutte de la précarité sur le marché du travail, notamment des jeunes, une priorité.

##### 3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf. fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal*). A ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbaux susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Objectif 5

#### Sanctionner le recours à des étrangers sans titre de travail

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Le droit applicable

Les premières victimes de l'infraction d'emploi d'étranger sans titre de travail sont les salariés étrangers eux-mêmes qu'ils soient en situation régulière de séjour ou non. Il convient de rétablir leurs droits et de les faire bénéficier, le cas échéant, sur la base de critères précisément définis par la circulaire en préparation, de mesures de régularisation éventuelle s'ils ne sont pas en situation régulière au regard du séjour sur le territoire national.

L'infraction d'emploi d'un étranger sans titre de travail concerne tous les ressortissants des pays tiers ainsi que les ressortissants des deux nouveaux Etats membres de l'Union européenne (Bulgarie et Roumanie), encore assujettis à la possession d'un titre de travail.

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et son décret d'application du 30 novembre 2011<sup>3</sup>, comportent un certain nombre de dispositions qui visent essentiellement à garantir aux salariés que leurs droits acquis par le travail sont particulièrement respectés d'une part, et à renforcer notamment la lutte contre le travail illégal, dont l'emploi d'étrangers sans titre de travail, d'autre part (*cf. fiche d'information relative aux textes récents en matière de travail illégal*).

#### 1.2. Les fraudes constatées

Les fraudes à l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail sont favorisées par les pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité, combinées à l'essor croissant des mouvements transnationaux de main d'œuvre.

L'emploi d'étranger sans titre de travail est la fraude de travail illégal la plus lourdement sanctionnée. Il représente 11 % des infractions de travail illégal relevées par les services de contrôle en 2011.

Cette fraude est naturellement importante dans les secteurs d'activité à fort besoin de main d'œuvre.

### 2. Limites

L'emploi d'étrangers sans titre de travail est verbalisé en 2011 à hauteur de 59 % par la police, 20 % par la gendarmerie et 19 % par l'inspection du travail. L'association des corps opérationnels de police et de gendarmerie, lors des contrôles conjoints représentent environ 80 % des verbalisations au titre de l'emploi d'étrangers sans titre de travail et leur intervention mérite d'être poursuivie, d'autant plus qu'un tiers des infractions constatées l'ont été dans le cadre de contrôles conjoints.

---

<sup>3</sup> Transposant dans le droit interne la directive européenne 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 dite « directive sanctions »

### 3. Objectifs

#### 3.1. Les secteurs prioritaires

Les secteurs prioritaires en matière de contrôle de l'emploi d'étrangers sans titre de travail sont le bâtiment et les travaux publics, les hôtels-café-restaurants, les commerces de détail, les services aux entreprises et l'agriculture.

#### 3.2. Les actions

##### 3.2.1. En matière de prévention

Les conventions de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal doivent être mobilisées conformément aux objectifs définis dans la *fiche 6 relative aux actions de prévention*.

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions relatives à l'obligation d'information, par les services de contrôle, des salariés étrangers sans titre de travail, instaurée par la loi, afin d'assurer le respect de leurs droits, doit être intensifiée et faire l'objet d'une première évaluation en 2013.

##### 3.2.2. En matière de contrôles

###### a) Assurer la poursuite d'actions permettant la protection des salariés étrangers

Pour faire obstacle aux filières d'entrée et d'emploi irrégulier de ressortissants étrangers qui donnent parfois lieu aux violations les plus graves du droit du travail ainsi qu'à des atteintes à la dignité de la personne humaine (traite des êtres humains) et à des abus de vulnérabilité, les actions concertées entre plusieurs corps de contrôle (police, gendarmerie, douanes, inspection du travail, organismes sociaux, etc...), notamment dans le cadre des comités départementaux anti fraudes (CODAF), doivent être renforcées sur la base des résultats obtenus ces dernières années.

Une coopération renforcée entre différents représentants des départements ministériels (justice, intérieur, finances, budget, affaires sociales et travail ...) permettra, dans un temps commun, d'exploiter au mieux les compétences des différents corps de contrôle et de qualifier les infractions, ce qui garantira l'application des sanctions administratives et judiciaires à l'encontre des employeurs et des donneurs d'ordre et le rétablissement des droits sociaux et pécuniaires des salariés étrangers.

Le partenariat avec l'OCLTI doit être étoffé et une collaboration des services de contrôle avec son réseau territorial mis en place (*cf. fiche 7 relative à la formation, à l'animation et aux partenariats*).

Des actions spécifiques doivent par ailleurs être menées par tous les ministères concernés au titre de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, afin de parvenir à une implication active des agents de contrôle<sup>4</sup>.

###### b) Poursuivre les opérations conjointes en partenariat avec l'ensemble des corps de contrôle dûment habilités dans le respect strict de leur mission respective

Les opérations conjointes doivent être poursuivies dans un cadre rénové, s'intégrant sur la durée du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

L'implication de l'ensemble des services concernés par la lutte contre le travail illégal doit demeurer forte, dans le respect des attributions et des missions propres à chacun d'eux.

---

<sup>4</sup> Le ministère du travail envisage la mise en œuvre des mesures suivantes dans le cadre d'un plan d'action : désignation par les DIRECCTE d'un référent TEH pour chaque Unité territoriale, introduction d'une sensibilisation des fonctionnaires de l'inspection du travail, dans le cadre de la formation initiale et continue (fiche DGT), sur la réglementation relative à la TEH et sur l'identification des victimes et élaboration d'un guide sur la TEH destiné aux agents de l'inspection du travail

Lorsque des opérations jugées complexes sont envisagées, il est fortement recommandé de mobiliser plus de deux services afin de permettre de relever d'une part, l'ensemble des infractions liées au travail illégal et de préserver d'autre part, l'ensemble des droits et intérêts des travailleurs concernés.

### 3.2.3. En matière de sanctions

En complément des poursuites pénales, les services doivent également se mobiliser pour que les nouvelles sanctions administratives, rapides et dissuasives, et destinées à lutter contre les cas de fraudes les plus graves, soient effectivement mobilisées par les autorités compétentes (*cf. fiche relative au bilan des textes récents en matière de travail illégal*). A ce titre, ils doivent signaler systématiquement aux préfets les faits graves et répétitifs constatés par procès-verbal susceptibles de motiver la fermeture de l'établissement ou l'exclusion des contrats administratifs. Par ailleurs, ils doivent veiller à apporter leur appui à la détermination, par le préfet, des circuits d'information permettant la mise en œuvre effective des procédures de refus et de remboursement des aides publiques à l'emploi. L'agent en charge de la lutte contre le travail illégal au sein du CODAF assiste le préfet dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces sanctions.

En cas de défaut de vigilance ou de diligence des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, voire en cas de condamnation pénale de ces derniers, la mise en jeu de leur responsabilité financière solidaire devra systématiquement être proposée à l'OFII au titre des contributions spéciale et forfaitaire de réacheminement. Elle doit également être mise en œuvre pour le règlement des salaires et créances des salariés étrangers sans titre de travail.

En outre, dans le cadre du renforcement de l'application effective des sanctions pénales et administratives, la contribution spéciale versée à l'OFII et la contribution forfaitaire de réacheminement, pour lesquelles de nouvelles modalités d'instruction, de liquidation et de recouvrement ont été prévues, doivent faire, en 2013, l'objet d'une première évaluation.

Il en va de même du dispositif juridique relatif au recouvrement, par l'OFII, des salaires et indemnités dus aux salariés sans titre de séjour et de travail employés irrégulièrement, instauré par la loi afin d'assurer le respect des droits de ces salariés étrangers.

Un bilan annuel accompagné d'une synthèse nationale des opérations conjointes sera établi par l'Office Central pour la Répression de l'Immigration Irrégulière et de l'Emploi d'Etrangers sans titre (OCRIEST).

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Fiche 6

#### Les actions de prévention dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Les conventions de partenariats pour la lutte contre le travail illégal

La circulaire du Premier ministre du 24 janvier 1992 relative au dispositif de lutte contre le travail clandestin prévoit que les conventions de partenariat sont signées par le préfet et les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les collectivités publiques, notamment locales et les personnes morales ayant une mission de service public.

Elles sont donc des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail illégal, et les conventions nationales, signées par les ministères concernés d'une part et par les partenaires sociaux d'autre part, sont des conventions-cadres qui ont ainsi vocation à être déclinées localement.

Ces partenariats permettent d'impliquer et de responsabiliser les représentants d'un secteur en prévoyant des actions conjointes avec les pouvoirs publics en matière de communication, d'information et de sensibilisation des entreprises, de contrôle, de signalement et d'actions en justice.

Depuis 1992, 17 conventions de partenariat ont été signées au niveau national dans des secteurs professionnels très divers, tels que l'agriculture, la sécurité privée, la course, le travail temporaire, le bâtiment et les travaux publics, le déménagement, les spectacles, l'habillement – confection, la coiffure... Plus de 350 conventions locales, régionales ou départementales, ont également été signées.

Au niveau national, les travaux les plus récents ont concerné les secteurs suivants :

- le BTP : en janvier 2010, la plaquette « Sous-traitance et travail illégal dans le BTP » et le document « Questions - réponses » ont été actualisés ;
- le spectacle : en mai 2010, la plaquette d'information « le travail illégal et le spectacle vivant et enregistré » élaborée en février 2007 a été actualisée ;
- la sécurité privée : en 2012 la convention nationale de 2007 a été actualisée et un « Questions-réponses sur le cadre juridique des contrats de prestation et de sous-traitance dans la sécurité privée » élaboré.

#### 1.2. Les campagnes d'information de l'ACOSS, des URSSAF et de la MSA

Depuis de nombreuses années, l'ACOSS et son réseau d'URSSAF ainsi que la MSA se mobilisent de façon constante pour organiser des campagnes d'information via différents médias.

Ces campagnes sont destinées au grand public ou ciblées sur les employeurs et les salariés, afin de les sensibiliser aux risques et sanctions du travail illégal (cf. bilan ACOSS).

#### 1.3.. Les actions de prévention URSSAF-DIRECCTE

La Charte de coopération DGT-DNLF-ACOSS prévoit l'organisation d'actions de prévention communes destinées au grand public ou ciblées sur des publics spécifiques (jeunes, particuliers, entreprises primo-délinquantes...).

Dans ce cadre, des interventions communes URSSAF-DIRECCTE sont menées en direction des différents acteurs économiques et sociaux, et des supports d'information sont élaborés en commun à leur intention..

## **2. Limites**

Dans certains secteurs, pourtant identifiés comme étant particulièrement concernés par le travail illégal, soit aucune négociation n'a été ouverte (transports), soit les négociations n'ont pas abouti (HCR).

Par ailleurs, les conventions nationales, si elles permettent de témoigner de la volonté des représentants d'un secteur de s'impliquer dans la lutte contre le travail illégal, ne constituent pas à elles seules des outils opérationnels. Or, d'une part leur déclinaison territoriale n'est pas assez développée, et d'autre part les outils d'accompagnement élaborés à l'occasion de leur signature (plaquettes, guides, questions-réponses...) sont insuffisamment valorisés.

De plus, le fait que les conventions soient signées par les seules organisations professionnelles limite la portée du dispositif.

Enfin, le manque de coordination entre les services de l'Etat et organismes concernés ne permet pas d'optimiser les moyens disponibles et limite l'efficacité des campagnes de communication et de prévention.

## **3. Objectifs**

Le recensement et l'analyse de l'ensemble des conventions déjà signées doit permettre d'identifier les secteurs non couverts, les actualisations nécessaires et les actions à mener pour réactiver les partenariats.

La négociation de conventions nationales de partenariat doit d'abord être engagée dans les secteurs à risques qui ne sont pas couverts, tels que ceux des hôtels-café-restaurants ou des transports routiers de marchandises. Les ministères techniques seront associés à la conduite des discussions avec les organisations professionnelles.

Au niveau territorial, les DIRECCTE doivent mener ces travaux sous l'égide des Préfets, et engager les négociations nécessaires en fonction des priorités ainsi identifiées.

Dans ce cadre, les organisations syndicales de salariés comme les organisations professionnelles doivent systématiquement être associées aux actions partenariales.

D'une manière générale, pour renforcer l'opérationnalité des dispositifs de prévention, la signature des conventions doit s'accompagner de l'élaboration ou de l'exploitation d'outils pratiques tels que des plaquettes, et/ou des documents plus juridiques tels que des guides. L'ensemble de ces documents doit donner lieu à des actions d'information et de sensibilisation à destination des opérateurs économiques, publics et privés (Internet, sites des fédérations, sites institutionnels...).

Un suivi de la mise en œuvre des conventions (points d'étapes, planification des actions...) doit systématiquement être assuré.

Enfin, les actions partenariales et interinstitutionnelles de prévention et de communication doivent être poursuivies et intensifiées en privilégiant les secteurs prioritaires et dans une logique de mutualisation des moyens entre l'ensemble des services concernés.



## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Fiche 7

#### La formation, l'animation et le partenariat

---

### 1. L'offre de formation interinstitutionnelle en matière de lutte contre le travail illégal

L'évolution du dispositif de formation interinstitutionnelle est en relation avec la sophistication croissante des mécanismes de fraude. La DNLF qui est chargée de la coordination interministérielle de la lutte contre la fraude et la Direction Générale du Travail, autorité centrale de l'inspection du travail qui lui apporte son concours en matière de lutte contre le travail illégal, participent à la mise en œuvre de cette offre interinstitutionnelle dont le maître d'œuvre est l'INTEFP.

Ce dispositif de formation est ouvert à tous les agents des différents corps de contrôle visés à l'article L 8271-7 du code du travail auxquels se rajoutent les agents de Pole Emploi chargés de la répression des fraudes depuis 2011 et les secrétaires de CODAF.

Cette offre s'est construite depuis 2009, année de sa création autour de différents modules de formation selon une progression pédagogique qui a été validée par tous les acteurs impliqués dans cette action (gendarmerie nationale, ACOSS, CCMSA, OCLTI, DGT, Police aux frontières, DGFIP, etc.). Les services du Ministère en charge des transports y seront désormais associés.

Ces formations ont pour objectif d'améliorer l'efficacité d'action des agents de contrôle qui du fait de la complexité des problématiques visées, sont amenés à se concerter ou à coopérer au plan territorial à divers titres selon des modalités d'organisation variables en fonction de la typologie des fraudes rencontrées.

Dans ce cadre sont proposés les modules suivants :

↳ Trois modules généralistes :

- 1- Un module d'initiation de trois jours permettant aux stagiaires qui connaissent leur environnement professionnel et juridique d'être capables de relever des infractions liées au travail illégal et de les concrétiser selon leur propre procédure ;
- 2- Un module de perfectionnement de trois jours également pour des agents ayant suivi le module d'initiation ou ayant une expérience confirmée dans ce domaine permettant aux stagiaires d'analyser et de déterminer les éléments constitutifs de situation de travail illégal complexe avec de nombreux cas pratiques.
- 3- Un module d'un jour et demi sur la méthodologie de contrôle conjoint ou coordonné associant au moins deux services habilités avec pour objectif de s'ouvrir à des cultures professionnelles différentes, de préparer un contrôle avec une dimension interinstitutionnelle en matière de travail illégal, de mutualiser les champs de compétences. (nouveau 2012).

↳ Six modules de spécialisation d'une durée d'une journée :

- 1- La fausse sous-traitance (depuis 2012)
- 2- Les prestations de services internationales (depuis 2012)
- 3- Les transports routiers (depuis 2012)
- 4- Le recours sciemment au travail dissimulé (en 2013)
- 5- Les activités agricoles (en 2013)
- 6- L'exercice illégal de certaines professions réglementées (en 2013)

Deux autres modules se rajouteront aux précédents, l'auto-entrepreneur et les sociétés éphémères qui seront développés en 2013-2014 en partenariat avec d'autres institutions et écoles.

Un réseau de formateurs internes a été créé en 2009 regroupant une quarantaine d'animateurs qui d'une part, interviennent toujours en binôme et d'autre part, participent activement à la conception des produits pédagogiques en gardant l'esprit du caractère interinstitutionnel.

Chaque session se compose d'un public de 15 stagiaires en moyenne également interinstitutionnel avec des gendarmes, des agents de Pole Emploi, des policiers, des inspecteurs du recouvrement des caisses sociales, des agents des brigades de recherches des impôts, des agents de la délégation UNEDIC –AGS et les agents de l'inspection du travail qui sont majoritaires.

### Bilan quantitatif de 2009 à 2012 - prévisionnel 2013

2009	2010	2011	2012	2013
60 stagiaires	46 stagiaires	121 stagiaires	404 stagiaires	
4 modules initiation et perfectionnement	3 modules initiation et perfectionnement	7 modules initiation et perfectionnement	29 modules dont 11 d'initiation et de perfectionnement 5 méthodologies de contrôle 13 modules de spécialisation dont 4 PSI	31 modules prévisionnels hors DOM
180 J de formation	138 j de formation	363 j de formation	778 jours de formation	855 jours de formation

Dans les DOM sont organisées également des formations qui, pour rentabiliser le déplacement des formateurs, sont regroupées sur une semaine de formation alternant modules généralistes et modules de spécialisation et se composent des membres du CODAF local.

La taille du groupe varie entre 18 et 25 stagiaires.

La quantité des modules pourra être modifiée et l'offre s'enrichir de nouveaux modules axés sur les priorités du plan national de lutte contre le travail illégal, comme les étrangers sans titre, la sous-traitance en cascade ou les faux statuts.

Par ailleurs chaque institution organise des formations pour son propre réseau. Ainsi, le Ministère du travail prévoit la formation de 120 agents de contrôle en 2011 sur le travail dissimulé, la fraude au détachement et la fausse sous-traitance.

## 2. La coopération entre les services

En matière de lutte contre le travail illégal, l'efficacité tient à la conduite d'actions mieux ciblées et au développement de coopérations et synergies avec des organismes partenaires. En effet, poursuivre les situations complexes de travail illégal nécessite de renforcer les actions communes opérationnelles

Le pilotage stratégique du plan tout au long des trois années qu'il couvre doit procéder d'une démarche intégrée comprenant l'évaluation du phénomène, une veille stratégique, une adaptation en conséquence des actions de contrôle et des actions de formation adaptées.

## 2.1 Au plan national

### 2.1.1 La mise en place d'une cellule d'experts au niveau national ciblée sur les montages complexes et la veille stratégique

Cette cellule composée des services de la Direction générale du travail, de l'ACOSS, de la MSA, de l'OCLTI, de la DNLF, de la Direction de la sécurité sociale, du ministère des transports et de la Chancellerie et, selon les sujets évoqués, d'autres services concernés par la lutte contre le travail illégal, sera chargée :

- de partager les analyses des risques des différents services et de contribuer à un meilleur ciblage de contrôles,
- d'analyser les montages juridiques complexes, de capitaliser et partager les expertises développées pour y apporter des réponses,
- de contribuer à une harmonisation des pratiques en diffusant à l'ensemble des administrations et organismes, des fiches techniques contenant l'exposé des faits et du(es) problème(s) juridique(s) soulevé(s), l'analyse juridique réalisée et in fine les conclusions retenues par la cellule.

Afin d'optimiser les sanctions des affaires de travail illégal complexes, cette cellule procédera avec le concours des services de la Chancellerie dès 2013 à une analyse détaillée de la chaîne de traitement de plusieurs affaires complexes de travail illégal jugées définitivement par les tribunaux et pour lesquelles un retour d'expérience apparaît nécessaire pour détecter les insuffisances et les failles dans la procédure.

Le secrétariat de cette cellule sera assuré par le ministère chargé du travail (DGT).

### 2.1.2 L'évaluation de l'ampleur du travail dissimulé

L'ACOSS procède depuis 2005 à des travaux d'évaluation de l'ampleur du travail dissimulé sur l'ensemble de la France.

Des contrôles aléatoires sur un échantillon d'entreprises contrôlées représentatives des entreprises françaises ont été réalisés secteur par secteur entre 2005 et 2010, et concernent depuis 2011 une grande partie des secteurs d'activité.

Cette démarche aléatoire permet d'obtenir une évaluation non biaisée du travail dissimulé et de recueillir des informations détaillées quant aux caractéristiques sectorielles, aux éventuelles spécificités géographiques, au profil des établissements fraudeurs et des salariés contrôlés.

A la faveur d'un travail conjoint entre l'ACOSS, la DGT et la DNLF, les résultats issus de cette méthode seront partagés par l'ensemble des services de contrôle, qui pourront également s'engager dans la démarche des contrôles aléatoires afin de mutualiser ce type de démarche.

### 2.1.3 Un meilleur suivi des déclarations de détachement des travailleurs par les prestataires de service étrangers

La Direction générale du travail déploiera en 2013 l'application SIPSI de télé-déclaration des déclarations de détachement sur le territoire national des travailleurs par les prestataires de service étrangers. Elle devrait permettre d'une part d'augmenter le taux de déclaration et d'autre part faciliter le ciblage de leurs interventions pour les agents de contrôle.

### 2.1.4 L'actualisation des guides de contrôle

Le développement de l'efficacité des outils nationaux de contrôle et de prévention des fraudes liées à la sous-traitance en cascade ou au détachement constituent une priorité d'action fondamentale. Ainsi, le ministère chargé du travail, en collaboration avec les autres services de contrôle, actualisera en 2013 le guide méthodologique de contrôle de la fausse sous-traitance et celui relative à la prestation de service transnationale.

## **2.2 Au plan régional et local**

### 2.2.1 Les contrôles conjoints

**L'instruction du 31 mars 2009** a redéfini le cadre de la coopération entre l'administration du travail, la DNLF et l'ACOSS et vise à renforcer l'efficacité de la collaboration partenariale entre les Direccte et les Urssaf.

Au cours de l'année 2011, 4.780 actions ont été engagées au titre de ce partenariat, dont 15% dans le cadre d'actions de contrôles ciblées.

Le montant des redressements notifiés à la faveur de ces actions partenariales s'élève à 20 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter 3,2 millions d'euros d'annulations de réductions de charges sociales, dont le bénéfice a été supprimé à l'employeur. En termes d'évolution, les montants des cotisations et contributions sociales redressées augmentent significativement de 25% en un an.

Au terme des actions menées dans le cadre de cette coopération spécifique, 700 procès verbaux ont été établis soit une progression de 20% des procédures au regard de l'exercice précédent.

Une nouvelle instruction sera signée en fin d'année 2012 entre les services de la Direction générale du travail, de la DNLF, de l'ACOSS et les services de la MSA pour ce qui concerne la population agricole. Cette convention prévoira des actions de contrôle conjointes à l'initiative des organismes signataires et sur la base de l'analyse des risques de fraude partagée entre eux.

**Les actions conjointes de contrôle pilotées dans le cadre des Comités départementaux antifraudes (CODAF)** seront renforcées dans les secteurs d'activité les plus concernés par la fraude et pour lesquelles les enjeux économiques et juridiques sont partagés par tous les acteurs.

### 2.2.2 La coopération avec les cellules de la gendarmerie et l'OCLTI

Afin de lutter plus efficacement contre la fraude aux prestations de services transnationales, il apparaît nécessaire d'expérimenter une coopération territoriale opérationnelle et renforcée entre les services de l'inspection du travail des URSSAF et de la MSA et les cellules locales de la gendarmerie nationale.

Pour engager cette expérimentation, sept cellules de lutte contre le travail illégal et la fraude de la gendarmerie (CELTIF) seront, de par leurs modalités d'organisation, d'ores et déjà en mesure de valoriser immédiatement une telle démarche. Accompagnées et soutenues dans un premier temps du groupe appui-évaluation de l'OCLTI, elles devront être en capacité d'établir rapidement des synergies renforcées au plan local avec l'inspection du travail, les services de l'URSSAF et de la MSA.

L'organisation de ce partenariat renforcé et les modalités pratiques feront l'objet d'orientations générales au niveau central tout en laissant une marge d'autonomie suffisante aux échelons territoriaux à raison des contraintes liées aux objectifs locaux. Sur la base d'un retour d'expérience après six mois de mise en œuvre de cette coopération renforcée, l'extension du dispositif pourra être alors envisagée aux vingt autres cellules existantes en France.

## **3. l'animation des services**

### 3.1 La circulation de l'information

L'efficacité de la lutte contre le travail illégal passe par la circulation de l'information entre les différents services de contrôle, à fortiori lorsqu'il s'agit de poursuivre des infractions s'inscrivant dans des montages complexes où interviennent de nombreux auteurs avec des ramifications à l'étranger.

Transmission d'informations pour mettre en commun les éléments récoltés et les confronter avec d'autres, transmission d'informations vers les organismes de recouvrement des cotisations sociales, vers les organismes en charge des retraits ou des refus d'aides à l'emploi.

Le CODAF est le lieu de centralisation des procédures pénales et le lieu ressources pour la mise en œuvre des sanctions administratives. Il est rappelé à ce titre la nécessité d'appliquer strictement la circulaire DNLF du 20 janvier 2009 relative à la transmission des procès-verbaux de travail illégal, afin d'éviter toute déperdition préjudiciable d'information.

### 3.2 L'animation des services territoriaux

L'animation d'ensemble de la lutte contre le travail illégal s'ordonne au plan local dans le cadre du CODAF, piloté par le préfet de département et le procureur de la République. Le CODAF réunit l'ensemble des partenaires intéressés de façon à définir les actions à déployer en fonction des orientations nationales ou de spécificités locales. Il est un lieu d'échange et d'optimisation de la coordination entre services de contrôle compétents.

Le réseau des référents régionaux "travail illégal" de la Direction générale du travail sera redéfini pour assurer une interface efficace entre les services centraux en charge du travail illégal et les services déconcentrés. Des réunions régulières permettront d'une part de mieux percevoir le développement des phénomènes de fraude et leurs mécanismes et d'autre part de diffuser les analyses réalisées au niveau national notamment par la cellule expert.

Ce réseau facilitera la mise en œuvre des actions de concertation au niveau local entre les différents services de contrôle en cohérence avec les priorités décidées par le CODAF.

Il assistera le DIRECCTE ou le DIECCTE dans la recherche de négociations de conventions de partenariat au niveau régional ou départemental avec les secteurs professionnels les plus représentés.

La Direction générale du travail organisera en collaboration avec les autres services de lutte contre le travail illégal des réunions interinstitutionnelles en région ou département avec les agents de contrôle de tous les services concernés, afin d'échanger sur la réglementation relative aux thèmes prioritaires, de partager les bonnes pratiques, et de favoriser la mise en relation de ces services.

### 3.3 Le suivi du Plan national d'action

La Direction générale du travail mettra en place les outils nécessaires à permettre le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du plan national et décrites dans les fiches d'objectifs.

Un travail conjoint DGT-DNLF-DSS sera lancé en 2013 afin d'améliorer l'information sur les procès verbaux en matière de travail illégal à partir d'un état des lieux partagé. Une étude de faisabilité avec un calendrier opérationnel de mise en œuvre devra être finalisée d'ici la fin 2013.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Fiche 8

#### Communication

---

Le Plan national d'action de lutte contre le travail illégal fera l'objet d'une communication à destination du grand public, des entreprises et des salariés au niveau national et au niveau local.

#### **Au niveau national**

**Conférence de presse du gouvernement :** Les priorités du plan feront l'objet d'une action de communication rappelant que le travail illégal constitue une atteinte inadmissible aux droits sociaux fondamentaux des travailleurs notamment dans le domaine de la protection sociale des salariés et de la sauvegarde de leur statut, qu'il cause un préjudice considérable à l'ensemble de la collectivité en provoquant d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales et fausse la concurrence à l'égard des entreprises qui respectent la réglementation.

**Campagne interinstitutionnelle dans les médias grand public :** Au cours de l'année 2013, une campagne à destination du grand public sera organisée. Elle sera renouvelée en 2014 et 2015.

**Dans le cadre des conventions partenariales sectorielles :** Toutes les conventions porteront un volet communication auprès des entreprises et des salariés.

**Dans les publications des réseaux consulaires :** Elles seront également relayées par les chambres consulaires qui pourront diffuser l'information dans leurs publications professionnelles.

**Par les administrations et services nationaux de lutte contre le travail illégal :** Les opérations emblématiques de lutte contre le travail illégal donneront lieu à communication.

En outre, des actions ciblées pourront être lancées à l'occasion de circonstances particulières. Ainsi, dans le contexte des nouvelles dispositions issues de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, une campagne de communication (plaquettes, spots) pourra être conduite pour promouvoir la déclaration des salariés des particuliers employeurs.

Un axe de communication spécifique sera également développé en direction des jeunes compte tenu des situations de fraudes (faux stagiaires, jobs d'été non déclarés,...) dont ils peuvent être victimes.

#### **Au niveau local**

Dans les régions et départements, la signature de conventions de partenariat sera fortement médiatisée pour amplifier l'impact sur le secteur professionnel concerné.

Les CODAF rechercheront la mobilisation de tous les organes de communication des partenaires locaux pour sensibiliser sur les méfaits de travail illégal et les sanctions que les auteurs peuvent encourir. Notamment, les communications devront fortement insister sur les nouvelles sanctions administratives en cas de fraude grave et répétée.

Le recensement des décisions de fermeture administrative prises par les préfets sera réalisé dès 2013 et largement diffusé dans les CODAF.

Les grandes opérations de contrôle en région, notamment les contrôles conjoints, devront faire l'objet de communications locales concertées très larges. Les plus significatives, celles concernant des montages complexes ou un nombre d'auteurs élevé, ou encore une mobilisation remarquable des divers corps de contrôle seront reprises au niveau national par la DNLF et l'ensemble des corps de contrôle pour montrer la mobilisation des services et rappeler les risques de contourner ou éviter les règles sociales et fiscales françaises et européennes.

## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Fiche 9

#### Bilan du plan d'action 2010-2011

---

Le PNLTI 2010-2011 avait fixé plusieurs objectifs aux différents services de lutte contre le travail illégal:

- Privilégier quatre axes majeurs de lutte contre le travail illégal : le travail dissimulé, l'emploi d'étrangers sans titre, le recours frauduleux à des statuts spécifiques et les fraudes au détachement dans le cadre des prestations de service transnationales.
- Se concentrer sur cinq secteurs professionnels en matière de lutte contre le travail illégal : le bâtiment et les travaux publics les hôtels, cafés et restaurants, les services aux entreprises (notamment sécurité privée et nettoyage), les travaux saisonniers en agriculture et le secteur des spectacles vivants et enregistrés. Un meilleur ciblage des contrôles devait se traduire en 2011 par un volume de 10.000 procès-verbaux dressés en matière de travail illégal.
- Une augmentation des redressements comptabilisés par les organismes sociaux de recouvrement portés à 190 millions d'euros en 2011.
- Enfin, un contrôle sur quatre devait déboucher sur des procédures pénales résultant de contrôles conjoints

Les objectifs du PNLTI 2010-2011 ont été reconduits en 2012 dans le cadre du Plan National de lutte contre la fraude aux finances publiques 2012, coordonné par la DNLF.

Ce plan a donné lieu à une très forte mobilisation de l'ensemble des corps de contrôle concernés, qui s'est traduite par une augmentation des contrôles réalisés, des infractions relevées ainsi que des redressements financiers effectués.

#### **Une augmentation significative des contrôles**

Les bilans des années 2010-2011 font apparaître une augmentation significative des contrôles de travail illégal. Le nombre de contrôles des corps de contrôle (hors police et gendarmerie) dans les secteurs reconnus prioritaires s'est établi à plus de 136 000 contrôles sur les deux années du plan. Ce volume est le plus haut des trois plans biannuels engagés par le ministre du travail depuis 2006. L'action des services reste concentrée sur les secteurs prioritaires définis dans le plan d'action dont le bâtiment et les travaux publics et les hôtels, cafés, restaurants (62% des infractions relevées en 2011).

La part des contrôles conjoints à plusieurs services après trois années de baisse est repartie à la hausse en 2010 (21%) et 2011 (22%). Ces contrôles mobilisent un partenariat de plus en plus diversifié (brigades fiscales, services vétérinaires, concurrence, consommation et répression des fraudes,...).

La branche du recouvrement de l'ACOSS a ainsi participé à 13 000 actions de contrôle conjointes en 2011.

#### **Une hausse du taux d'infraction**

Il apparaît aussi que les services verbalisateurs ont mieux ciblé leurs contrôles, de façon plus concertée et avec une vigilance accrue sur les pratiques de fraude en vigueur, engendrant la hausse du taux d'infraction des entreprises contrôlées. Ce taux est passé en effet de 14,7 % en 2009 à 16,1 en 2011.

## **Un nombre de procès-verbaux en hausse**

La hausse de l'activité de contrôle en 2011 se traduit par une augmentation significative des procédures pénales enregistrées par les secrétaires des CODAF. 8 952 procès-verbaux<sup>5</sup> de travail illégal ont ainsi été relevés, soit une hausse de 5 % par rapport à 2010.

Sur ce chiffre, 2 500 constituaient des procédures issues de contrôles conjoints soit un taux de 28% supérieur à l'objectif, ce qui confirme un niveau de partenariat exemplaire.

## **Les redressements notifiés par les services de protection sociale augmentent eux aussi fortement sur la période 2010-2011**

Cette hausse résulte à la fois de l'efficacité des contrôles des agents des URSSAF et des caisses de MSA, d'une augmentation du temps de contrôle des agents consacré à la lutte contre le travail illégal, et des annulations des exonérations de charges mises en œuvre en cas d'infraction. Les redressements de cotisations ACOSS ont augmenté de plus de 18% entre 2010 et 2011 et s'élèvent à 220 millions d'euros pour l'ensemble des secteurs. Ceux de la MSA ont augmenté de 113% et se montent à 6,3 millions d'euros.

## **Des fraudes et des montages plus complexes à appréhender**

Le travail dissimulé par non ou sous déclaration des salariés et d'activité représente environ les trois-quarts des salariés concernés par les infractions constatées au moment des contrôles. Par ailleurs, nombre d'indices tendent à montrer que les organisations frauduleuses sont de plus en plus complexes. A la dissimulation totale de salariés semble se substituer une dissimulation partielle d'heures travaillées. En outre, le développement du recours abusif à certains faux statuts d'emploi (bénévoles, stagiaires, auto entrepreneurs, indépendants détachés ou non...) est facilité par le recours simultané aux divers statuts, nouveaux ou anciens, liés à l'évolution des organisations des entreprises. Ensuite, l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail semble partiellement se fondre avec les cas de plus en plus nombreux de fausses prestations de services internationales.

---

<sup>5</sup> Source base de données TADEES alimentée par les CODAF



## Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

### Orientations 2013-2015

#### Fiche 10

#### Indicateurs d'objectifs et de suivi

#### Indicateurs d'objectifs

##### Indicateurs transversaux

Indicateurs	Objectif
Part des procédures de travail illégal issue d'opérations conjointes	25 %
Part des actions ciblées de contrôle donnant lieu à redressement des cotisations éludées (ACOSS)	70 %

##### Indicateurs spécifiques

#### **Objectif 2**

**Renforcer la lutte contre les fraudes aux détachements dans le cadre des prestations de services transnationales**

Indicateur	Objectif
Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la prestation de service international a été constaté	+ 20 %/an (215 en 2011)

#### **Objectif 3**

**Développer le contrôle des opérations de sous-traitance « en cascade »**

Indicateur	Evaluation
Nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la sous-traitance en cascade a été constaté	+ 10 %/an (2011 en cours)

#### **Objectif 4**

**Intensifier le contrôle et la sanction du recours aux faux statuts**

Indicateur	Evaluation
Nombre d'infractions de travail illégal portant sur les stagiaires	+ 10 %/an (235 en 2011)

#### Indicateurs de suivi

##### Indicateur transversal

Nombre d'employés concernés par les infractions de travail illégal relevées par procédure pénale

##### Indicateurs spécifiques

**Sur objectif 1** : Nombre d'infraction de travail dissimulé donnant lieu à procès-verbal

**Sur objectif 5** : Nombre d'infractions d'emploi d'étranger sans titre donnant lieu à procès verbal  
Nombre de procédures de mise en œuvre de la contribution spéciale par l'OFII  
Nombre de salariés ayant recouvré leurs droits

## **Annexe 2**

### **Garantir l'efficacité des décisions pénales en matière d'urbanisme**

Sans négliger l'ensemble des autres réponses pénales susceptibles d'intervenir, une attention particulière devra être portée sur les situations nécessitant le prononcé de mesures de restitution sur le fondement de l'article L 480-5 du code de l'urbanisme (remise en état, mise en conformité, démolition).

S'il peut parfois être opportun de rechercher, en lien avec les autorités administratives, la régularisation des infractions constatées avant toute poursuite, il appartient au ministère public d'engager des poursuites chaque fois que le prononcé d'une mesure de restitution apparaît nécessaire, en raison notamment du refus du mis en cause de régulariser sa situation.

Dans cette hypothèse, l'article L 480-5 du code de l'urbanisme prévoit que le tribunal statue « au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent ». Il sera donc veillé à ce que les services verbalisateurs soient informés des suites données aux procès-verbaux dressés en cette matière.

L'information des services de l'Équipement (DDTM) est également indispensable pour assurer la bonne exécution des mesures de mise en conformité ou de démolition prononcées par les tribunaux correctionnels. Elles constituent en effet des mesures à caractère réel destinées à faire cesser une situation illicite. Leur exécution appartient à l'autorité administrative.

A l'expiration du délai fixé par le jugement, le maire ou le fonctionnaire compétent a notamment la faculté de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice.

Lorsque ces décisions sont assorties d'une astreinte sur le fondement de l'article L 480-7 du code de l'urbanisme, l'article L 480-8 du même code prévoit qu'elle est liquidée et recouvrée par l'État. Cette clarification législative apportée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a permis d'améliorer le recouvrement des astreintes prononcées en matière d'urbanisme. Il appartient au procureur de la République d'assurer une bonne coordination avec les services de l'État afin que les décisions assorties d'astreintes soient effectivement suivies d'effet.

Il est rappelé que les mesures de restitution ne constituant pas des sanctions pénales, les parquets ne peuvent pas procéder par la voie de la comparution sur reconnaissance de culpabilité lorsque de telles mesures sont envisagées.

Il pourra enfin être opportunément rappelé aux maires les possibilités d'utilisation de leurs pouvoirs propres en la matière à l'occasion des rencontres entre les procureurs et les élus locaux et en particulier des réunions des CLSPD.

Le rôle du maire, ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale, est en effet prépondérant dès lors que la commune est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, particulièrement lorsque la commune dispose d'un plan local d'urbanisme approuvé ; le maire est alors l'autorité la plus à même de détecter les infractions sur le territoire de la commune.

Au titre des actions pré-judiciaires, il est ainsi recommandé que les élus fassent procéder à des tournées d'inspection. Ces tournées doivent être réalisées par des agents dûment assermentés et commissionnés pour dresser procès-verbal. Dans ce cadre, le droit de visite prévu à l'article L 461-1 du code de l'urbanisme est un moyen très efficace de détection des infractions et ce, même s'il a pour objet l'exercice d'une surveillance qui n'implique pas nécessairement la recherche d'une infraction.

Il est rappelé que l'autorité administrative (maire, préfet, DDTM) est tenue de dresser procès-verbal lorsqu'elle a connaissance d'une infraction aux règles d'urbanisme, et de transmettre sans délai ce procès-verbal au parquet (article L 480-1 alinéa 3 du code de l'urbanisme). La compétence de l'administration est donc liée.

Indépendamment de l'engagement de poursuites, le maire peut également être à l'initiative du prononcé de mesures conservatoires permettant d'interrompre les travaux litigieux. L'article L 480-2 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que l'interruption des travaux peut être ordonnée sur réquisition du ministère public agissant à la requête du maire. Lorsqu'un procès-verbal a été relevé, le maire peut également ordonner lui-même l'interruption des travaux par arrêté motivé. Dans les deux cas, le maire peut prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision interrompant les travaux, en ce compris la saisie des matériaux et du matériel de chantier. Il est rappelé que le non-respect des décisions judiciaires ou arrêtés portant interruption des travaux est constitutif d'une infraction pénale (article L 480-3 du code de l'urbanisme).