

Bilan statistique relatif aux sanctions administratives pour travail illégal

(Articles L. 8272-1 et suivants
du code du travail)

2017

Textes de référence :

- Articles L. 8272-1 à L. 8272-5 du code du travail ;
- Articles D. 8272-1 à D. 8272-6 du code du travail ;
- Articles R. 8272-7 à R. 8272-11 du code du travail ;
- Articles L. 8271-4 et L. 8271-1-3 du code du travail ;
- Circulaire interministérielle EFIZ1239322C du 28 novembre 2012 relative aux sanctions administratives suite à procès-verbal relevant une infraction de travail illégal.
- Circulaire du 18 juillet 2016 relative au droit pénal du travail et notamment à la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail (partie II).

RESUME DU DISPOSITIF

En complément des sanctions d'ordre pénal ou d'ordre civil en cas de travail illégal, le code du travail prévoit des sanctions administratives à l'égard des personnes physiques ou morales ayant commis une infraction de travail illégal. Quatre sanctions peuvent être prononcées, selon des modalités spécifiques :

- Lorsque le **préfet de département**, et à Paris, le préfet de police, a connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction prévue aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1 ou d'un rapport établi par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 constatant un manquement prévu aux mêmes 1° à 4°, il peut, si la proportion de salariés concernés le justifie, eu égard à la répétition ou à la gravité des faits constatés, ordonner par décision motivée la **fermeture temporaire de l'établissement** ayant servi à commettre l'infraction, pour une durée ne pouvant excéder trois mois. L'autorité préfectorale en avise sans délai le procureur de la République.

La mesure de fermeture temporaire est levée de plein droit en cas de décision de relaxe ou de non-lieu. Lorsque la décision est prise **avant un jugement pénal**, la durée de la fermeture s'impute sur la durée de la peine complémentaire de fermeture mentionnée au 4° de l'article 131-39 du code pénal, pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés, prononcée, le cas échéant, par la juridiction pénale.

La mesure de fermeture temporaire peut s'accompagner de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel des contrevenants.

Lorsque l'activité de l'entreprise est exercée sur des chantiers de bâtiment ou de travaux publics, la fermeture temporaire prend la forme d'un arrêt de l'activité de l'entreprise sur le site dans lequel a été commis l'infraction ou le manquement.

Lorsque la fermeture temporaire selon les modalités mentionnées au quatrième alinéa est devenue sans objet parce que l'activité est déjà achevée ou a été interrompue, l'autorité administrative peut, dans les conditions prévues au même alinéa, prononcer l'arrêt de l'activité de l'entreprise sur un autre site.

Les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions de sa mise en œuvre aux chantiers du bâtiment et des travaux publics sont fixées par décret en Conseil d'État.

- Le préfet peut prononcer, dans les mêmes conditions, l'**exclusion des contrats administratifs** pour une durée maximale de **6 mois** ;
- Les autorités susceptibles d'octroyer des aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture peuvent **refuser l'octroi de ces aides publiques pour une durée maximale de cinq ans** à l'encontre d'une personne ayant commis l'une des infractions constitutives de travail illégal ;
- Ces autorités peuvent également **demander le remboursement de ces mêmes aides** lorsque celles-ci ont été octroyées au titre des douze derniers mois ayant précédé le procès-verbal de travail illégal.

Pour la mise en œuvre de ces sanctions, le préfet de département peut recevoir, des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2, les informations relatives aux personnes ayant commis une infraction de travail illégal.

Le fait de ne pas respecter les décisions administratives au titre de ce dispositif de sanctions est puni d'un emprisonnement de deux mois et d'une amende de 3750 €.

Méthodologie

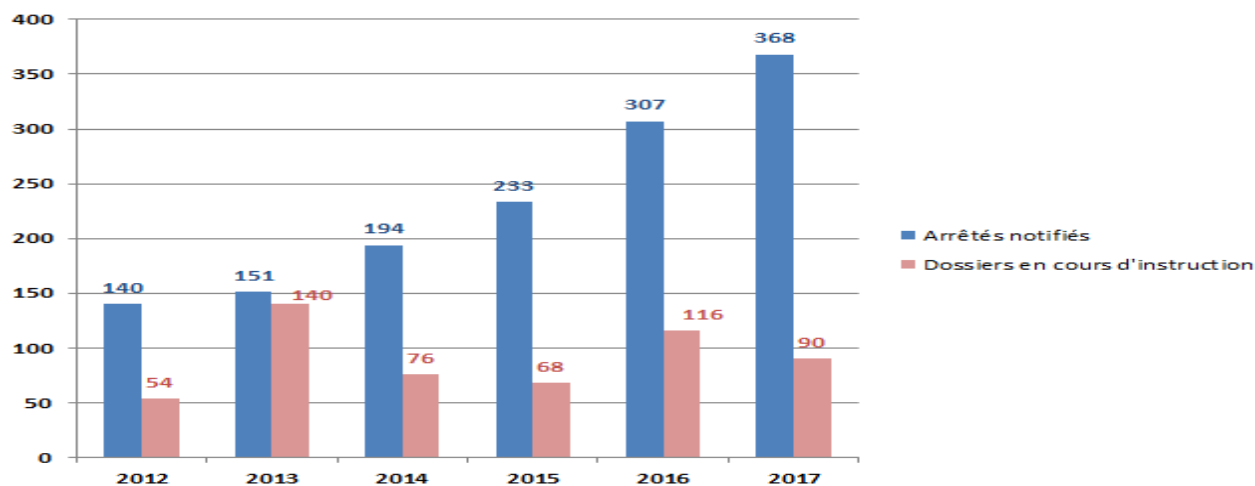
Un questionnaire en ligne a été adressé à l'ensemble des secrétariats des CODAF afin d'établir un bilan départemental. Les CODAF ont été chargés de recueillir les informations auprès des services concernés (services du préfet de département, verbalisateurs, autorités gestionnaires des aides publiques...).

86 secrétaires CODAF ont contribué à la présente enquête contre 96 en 2016. Les services évoquent toujours des difficultés pour le recueil des informations auprès des autorités compétentes, y compris des services des préfetures. Par ailleurs, les remontées reposent exclusivement sur du déclaratif, ce qui n'exclut pas des erreurs éventuelles ou des oublis.

I - BILAN STATISTIQUE 2017

1. Fermeture temporaire d'établissement

Nombre d'arrêtés de fermeture temporaire d'établissement
et de dossiers en cours d'instruction au 31 décembre



➤ des sanctions notifiées en constante augmentation :

Au vu des informations récoltées concernant la fermeture administrative, au titre de l'année 2017, on compte 368 arrêtés préfectoraux notifiés (contre 307 en 2016), soit une augmentation de près de 20 %. Au 31 décembre 2017, 90 dossiers étaient en cours d'instruction (contre 116 en 2016).

Globalement, le dispositif enregistre donc une augmentation constante. La mobilisation des acteurs et une plus grande rapidité dans le processus de décision ont permis ces résultats.

Trois arrêtés de fermetures temporaires d'établissement ou cessations temporaires d'activité¹ ont été notifiés dans le cadre d'une prestation de service internationale. Ces 3 arrêtés concernent 35 lieux de fermetures ou arrêts de chantiers.

➤ Des avertissements préfectoraux à prendre en considération pour mesurer la mobilisation des services :

22 départements ont prévu une procédure d'avertissement des employeurs verbalisés pour travail illégal. Dans le cadre de cette procédure « préventive », dix préfets de départements ont prononcé 45 avertissements contre 76 en 2016. À noter que l'information sur la mise en œuvre effective de la procédure d'avertissement n'est pas forcément disponible. Il semble cependant qu'il y ait un plus grand nombre d'avertissements formulés.

Ces avertissements ont pour effet de minimiser le nombre de décisions prises. Ils traduisent une mobilisation de l'autorité préfectorale pour la mise en œuvre d'une réponse institutionnelle graduée.

➤ Toujours des recours engagés sur les décisions préfectorales :

Comme l'année précédente, et sur les réponses renseignées², onze départements font état de recours sur les décisions préfectorales de fermeture. Sur les 253 arrêtés notifiés dans ces onze départements, les correspondants dénombrent 25 recours instruits (13 recours gracieux, 12 recours contentieux) et 8 recours contentieux en cours d'instruction. On constate une réelle difficulté à collecter l'information sur l'existence ou non de recours suite aux décisions préfectorales. Ces chiffres sont donc à prendre avec précaution, le nombre de recours, et en particulier au titre des recours hiérarchiques, semble sous-estimé.

¹ Ce recensement ne concerne pas la suspension d'activité prévue à l'article L. 1263-4 du code du travail

² 86 questionnaires traités et 14 questionnaires non parvenus (06, 17, 2A, 22, 24, 55, 60, 64, 70, 71, 73, 87, 88, 972)

➤ **L'effectivité des décisions préfectorales confirmée :**

Selon l'enquête, la sanction pénale prévue par la loi du 10 juillet 2014 (amende de 3 750 € et deux mois d'emprisonnement pour non-respect de la décision de sanction prise par le préfet) a été engagée dans deux départements (Paris, Lozère).

➤ **Les principaux secteurs concernés par les fermetures temporaires d'établissement :**

Les secteurs concernés restent ceux relevés à l'occasion des précédentes enquêtes : restauration, café, discothèque, BTP, commerces (épicerie, boulangerie, boucherie...), services (sécurité privée, nettoyage, salon de coiffure, institut de beauté, services d'aide à la personne, téléphonie, logistique...), industrie. Selon les informations recueillies, le secteur HCR correspond à 65 % des fermetures prononcées, le BTP seulement 6 %. On peut supposer que la mesure de suspension de la prestation de service internationale décidée par la DIRECCTE, introduite par la loi du 6 août 2015 s'est substituée, pour le secteur du BTP, à la cessation d'activité visée par le présent bilan, ce secteur étant particulièrement concerné par la fraude au détachement.

➤ **Un moindre déploiement territorial :**

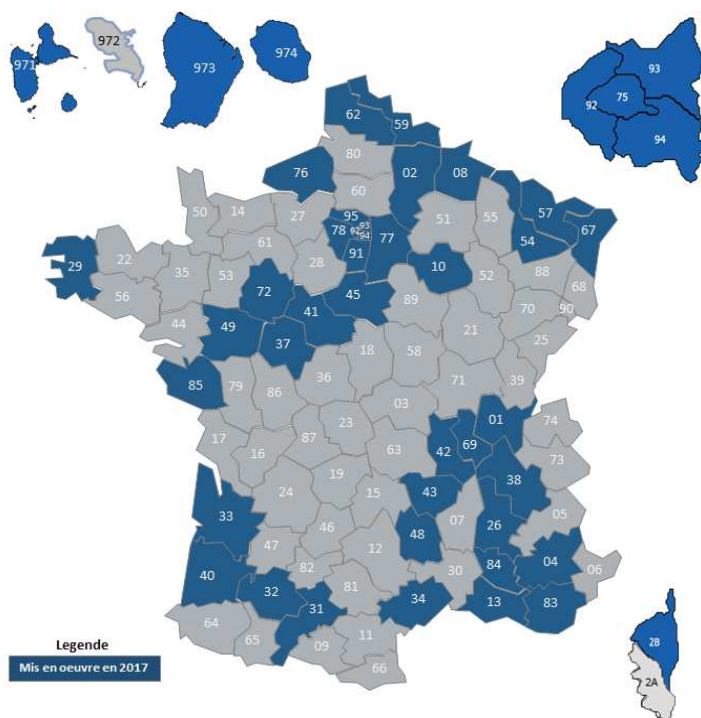
Le nombre de départements ayant mis en œuvre le dispositif de fermeture³ est de 44 contre 47 en 2016, soit un léger repli.

En 2017, 13 nouveaux départements ont mis en œuvre le dispositif⁴ contre dix en 2016. Ainsi, sur les trois dernières années, 65 % des départements ont déployé le dispositif de fermeture temporaire d'établissement.

2. Cartographies des départements ayant prononcé ou envisagé au moins une décision de fermeture temporaire d'établissement

Carte n°1 : déploiement départemental du dispositif

Pour apprécier le déploiement du dispositif, sont comptabilisés les départements ayant notifié au moins un arrêté et/ou ceux dans lesquels un ou plusieurs dossiers sont en cours d'instruction au 31 décembre. Dans ce cadre, 44 départements ont mis en œuvre le dispositif de fermeture (47 en 2016), 40 départements ont procédé à une ou plusieurs décisions de fermeture, 23 départements sont en cours d'instruction de dossiers.

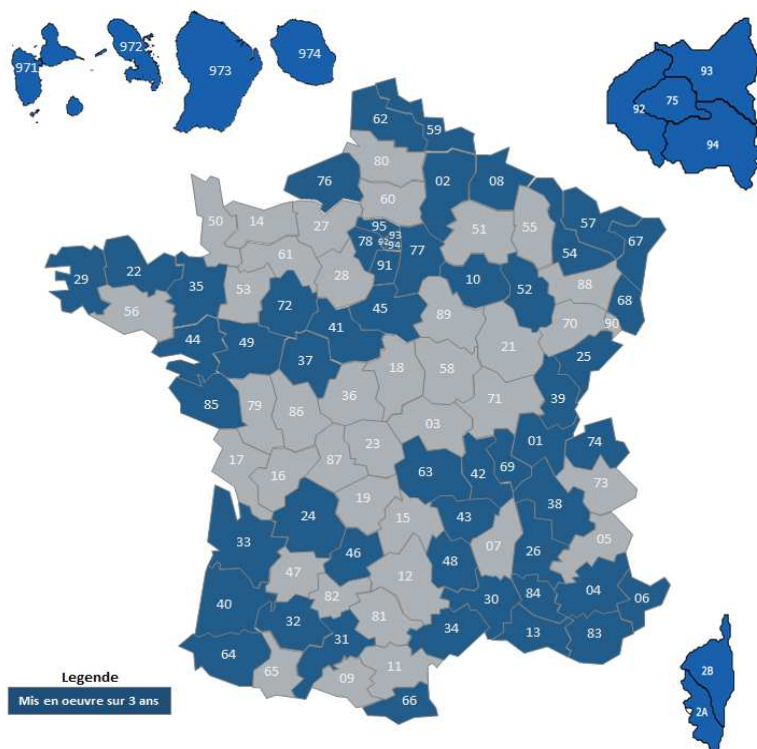


³ Décisions notifiées et/ou dossiers en cours d'instruction au 31 décembre

⁴ Idem note 2

Carte n°2 : déploiement du dispositif sur les 3 dernières années

Sur une période de trois années, 65 % des départements ont mis en œuvre le dispositif⁵, les 35% des départements restant concernent des départements exclusivement en métropole.



3. Exclusion des contrats administratifs

Comme pour les années précédentes, le dispositif d'exclusion des contrats administratifs pour travail illégal n'a pour ainsi dire pas été mis en œuvre : un arrêté en 2017 (en Guyane) contre trois arrêtés notifiés en 2016 et un en 2015.

Les services compétents observent qu'ils ne disposent pas de l'assurance que l'entreprise sanctionnée a véritablement été exclue du bénéfice d'un contrat administratif pendant la durée de la sanction. Dans ces conditions, les services sont peu motivés à mobiliser ce dispositif.

4. Refus et/ou demande de remboursement d'aides publiques

Pour la sixième année consécutive, l'enquête dénombre très peu de cas de refus ou de demande de remboursement d'aides publiques : un département (Guyane) contre deux départements en 2016 (Gers et Pas-de-Calais).

Les correspondants déclarent ne pas être en mesure de renseigner le questionnaire sur ces sanctions et ce, malgré la mobilisation des secrétaires CODAF et des verbalisateurs pour transmettre les informations relatives aux infractions de travail illégal aux autorités gestionnaires compétentes. Ces constats reflètent la difficulté de mise en œuvre du dispositif.

⁵ Idem note 2

5. Commentaires formulés par les CODAF et bonnes pratiques

Majoritairement, les secrétaires CODAF font toujours état de difficultés pour collecter l'information auprès de l'ensemble des acteurs et pour établir le présent bilan statistique, ces sanctions faisant intervenir de nombreux acteurs (préfet, verbalisateurs, autorités gestionnaires).

En ce qui concerne la fermeture administrative, des initiatives locales se sont déployées pour sécuriser les décisions des préfets. C'est ainsi que onze départements ont mis en place un barème pour objectiver et harmoniser les durées de fermeture, le CODAF étant alors le lieu d'échange sur les dossiers à étudier. Selon les informations recueillies, 20 % des décisions prévoient des durées de fermetures de moins d'un mois, 20 % de un à deux mois et 4% de plus de deux mois.

Autre initiative à noter : la mise en place d'une procédure d'avertissement préfectoral dans 22 départements (cf. supra), qui traduit une volonté d'inscrire l'action répressive dans une logique institutionnelle de prévention et de dissuasion des comportements frauduleux.

Les services mentionnent que les actions de contrôle prioritairement orientées vers les prestations de service internationales conduisent moins souvent à constat par procès-verbal des manquements détectés.

Des actions de formation des agents sont suggérées pour une coordination optimisée et une mobilisation à bon escient des différents dispositifs de sanctions désormais disponibles.

II – AUTRES SANCTIONS ADMINISTRATIVES POUR TRAVAIL ILLEGAL

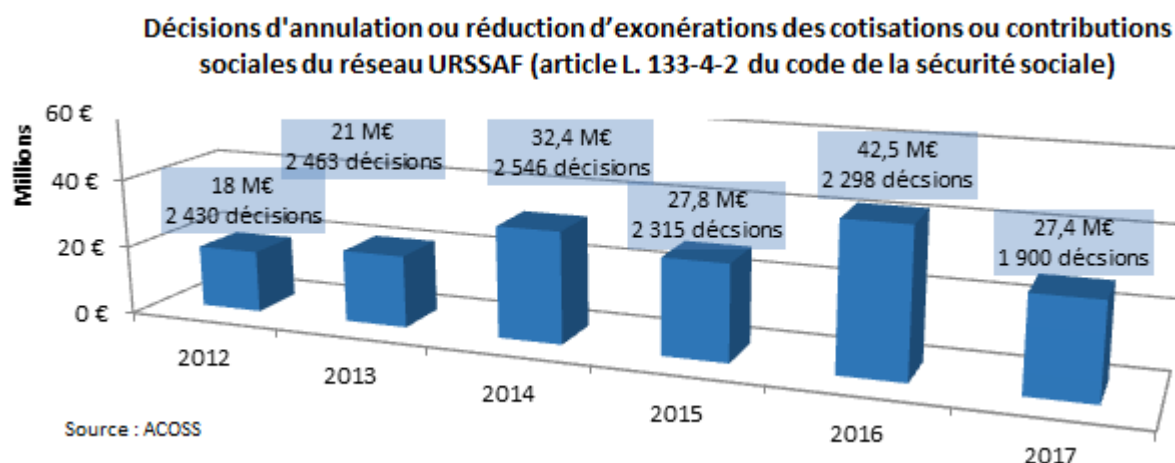
• Retrait ou réduction d'exonérations des cotisations ou contributions sociales (article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale)

Suite à infraction au titre du travail dissimulé constatée par procès-verbal, les organismes de recouvrement (URSSAF, MSA) peuvent procéder à l'annulation ou la réduction des exonérations des cotisations ou contributions sociales, selon des modalités définies par le code de la sécurité sociale⁶.

Dans ce cadre en 2017, et pour ce qui concerne le réseau des URSSAF, 1 900 décisions d'annulation ou réduction d'exonérations de cotisations ou contributions sociales ont été notifiées, correspondant à 27,4 millions d'euros de redressement (contre 42,5 millions d'euros en 2016, soit une diminution de 35 %).

Cette baisse en valeur atteste de la part plus importante d'actions de contrôle orientées vers des entreprises et/ou des individus inconnus des fichiers de la branche, et/ou en situation d'absence totale de déclaration de salarié et/ou d'activité (exemple des situations de fraude au détachement) et ne bénéficiant pas de facto d'allègement de cotisations ou contributions sociales.

Ces données sont issues du tableau de bord « contrôle » réalisé par les services statistiques de l'ACOSS.



En ce qui concerne le secteur agricole, le réseau de la MSA a procédé à 319 décisions d'annulation ou réduction d'exonération contre 152 décisions en 2016 soit une progression significative. Ces décisions ont généré des redressements de cotisations pour un montant de 1,3 M€.

• Majoration des redressements pour travail dissimulé (Article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale)

Le montant du redressement des cotisations et contributions sociales mis en recouvrement à l'issue d'un contrôle réalisé en application de l'article L. 243-7 ou dans le cadre de l'article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale est majoré de 25 % en cas de constat de l'infraction de travail dissimulé. Cette majoration est portée à 40 % dans les cas mentionnés à l'article L. 8224-2 du code du travail (plusieurs salariés, faits commis en bande organisée...).

⁶ Cette même sanction peut s'appliquer au donneur d'ordre dans le cadre de la mise en œuvre de la solidarité financière en cas de manquement aux obligations telles que définies aux articles L. 8222-1 et L. 8222-5 du code du travail.

En 2017, le réseau des URSSAF a appliqué ces majorations à l'occasion de 4 184 dossiers (contre 4 506 dossiers en 2016) correspondant à un montant de pénalités de 116 millions d'euros (contre 102 M€ en 2016), soit une progression annuelle de 13,7 %.

• Sanctions administratives mises en œuvre par l'OFII

L'employeur qui occupe un étranger en situation irrégulière s'expose, indépendamment des poursuites judiciaires qui peuvent être engagées contre lui, à la mise en œuvre par l'OFII :

- de la contribution spéciale prévue par l'article L. 8253-1 du code du travail, pour l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler en France ;
- de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine prévue par l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour l'emploi d'un étranger non autorisé à séjourner en France.

En 2017, le nombre de procès-verbaux transmis à l'OFII par les corps de contrôle s'est élevé à 1 140 dont 804 par la police, 192 par l'inspection du travail, 143 par la gendarmerie et 1 par les douanes. Le nombre d'infractions correspondantes était de 1 918 au titre de la contribution spéciale, dont 1 729 incluant également une contribution forfaitaire pour frais de réacheminement.

À titre de comparaison, en 2016, l'OFII avait été destinataire de 1 232 procès-verbaux relevant 2 007 infractions de contribution spéciale dont 1 825 incluant une contribution forfaitaire. Le nombre des dossiers reçus, en baisse constante depuis 2015, a diminué de 7,46 % en 2017.

Corps de contrôle	Agriculture Pêche	Confection	Construction	Commerce	Hébergement Restauration	Activités de services	Autres	Total
Douanes	0	0	0	1	0	0	0	1
Gendarmerie	9	2	44	10	10	10	17	102
Police	32	25	181	174	209	34	86	741
Inspection du travail	4	4	80	15	32	9	13	157
Total :	45	31	305	200	251	53	116	1001

L'OFII a notifié 1 001 décisions de mise en œuvre des contributions pour un montant total liquidé de 28,3 M€ (en hausse de 4,35 M€) dont 25 M€ au titre de la contribution spéciale et 3,3 M€ au titre de la contribution forfaitaire.

Les directions départementales des finances publiques ont recouvré 9,6 M€, dont 8,3 M€ au titre de la contribution spéciale et 1,3 M€ au titre de la contribution forfaitaire, en hausse de 1,7 M€ par rapport à 2016.

III – PERSPECTIVES

Mieux sanctionner les infractions de travail illégal constatées par les verbalisateurs reste une orientation forte du PNLT 2016-2018, confirmée à l'occasion de la CNLTI du 12 février 2018.

L'éventail des sanctions administratives et pénales en matière de travail illégal et de fraude au détachement a été élargi au cours de ces dernières années. Chaque sanction, suivant un régime procédural propre, permet le prononcé d'une réponse institutionnelle la plus adaptée aux situations rencontrées. Dans ce cadre, le CODAF constitue un lieu d'échange privilégié.