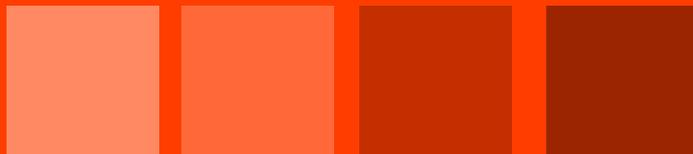


Bilan 2019 des amendes administratives

Service d'animation territoriale, de la politique du travail
et de l'action de l'inspection du travail

DGT/ SAT / DASIT 1 / BPSIT



SOMMAIRE

5	Introduction
6	Synthèse : les principaux enseignements du bilan
8	I. Un nombre croissant de décisions
15	II. Focus sur le montant des amendes
17	III. Le recouvrement des amendes en progression
21	IV. Contentieux des sanctions administratives : des litiges et des décisions confirmées en hausse
27	V. Impact des sanctions et autres données qualitatives
30	VI. Illustrations : quelques dossiers emblématiques en 2019
35	Table des matières
37	Table des illustrations

Ministère du Travail

Direction Générale du Travail

Service de l'animation territoriale, de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail (SAT)
Sous-directions DASIT et DPSIT
39-43 Quai André Citroën
75902 PARIS CEDEX 15
intranet.sitere.travail.gouv.fr

Introduction

Pour la deuxième année consécutive, ce bilan des amendes administratives offre des informations précieuses sur les données nationales et régionales en matière de sanctions administratives en 2019, notamment sur les montants des amendes et leur recouvrement qui apparaît en nette progression ainsi que sur les contentieux qui sont maîtrisés grâce notamment à une forte montée en compétence des services.

L'appropriation de ce dispositif par l'ensemble des agents de contrôle l'inspection du travail n'a toutefois pas progressé depuis le bilan 2018 et les disparités régionales restent importantes, ce qu'a déjà souligné le rapport de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale d'avril 2020.

En effet, ce rapport de la Cour des comptes met en évidence « un taux d'appropriation bas et inégal sur le territoire » du dispositif de sanction administrative ». ¹ Un travail de fond doit donc désormais être engagé ou réengagé avec les unités de contrôle pour faciliter l'appropriation de ces nouveaux modes de sanction particulièrement rapides et efficaces.

Ce bilan 2019 s'est enrichi d'éléments qualitatifs sur la politique de sanction ainsi que des illustrations d'amendes notifiées dans les régions, grâce notamment aux questionnaires complétés par les services dans le courant de l'été. Nous les remercions beaucoup pour leur contribution à ce bilan qui, nous le souhaitons, sera partagé et discuté dans les services.

L'année 2019 a également été une année riche en matière d'accompagnement des services avec, outre les documents d'appui régulièrement diffusés dans cette matière vivante, la publication en février 2019, d'un guide d'appui à la rédaction des mémoires en défense, l'organisation à la DGT en avril 2019 d'un séminaire consacré aux sanctions administratives, à la suite duquel a été mis en place le réseau national des référents dont les deux premières réunions se sont tenues dans le dernier trimestre 2019 ; enfin, la note du 28 novembre 2019 qui adapte l'organisation des services pour le traitement des contentieux en appel à l'encontre des décisions de sanctions administratives.

Il est essentiel que se poursuive l'appropriation de ce mode de sanction par l'ensemble des régions et des agents de contrôle dont la transmission du rapport déclenche le processus de sanction : gage d'efficacité du droit et de respect des droits fondamentaux des travailleurs, il renforce très significativement l'efficacité de l'action du système d'inspection du travail et ce bilan servira à illustrer concrètement le rapport au BIT pour l'année 2019 en cours de finalisation.

**Le Directeur adjoint,
Direction générale du travail**

Laurent VILBOEUF



¹ Rapport « Le bilan de la transformation de l'inspection du travail », avril 2020, page 67.

Synthèse : les principaux enseignements du bilan

Éléments quantitatifs

- **Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, 2 270 décisions de sanctions administratives ont été notifiées (+ 30 % par rapport à 2018- 1 753 décisions) dont :**
 - 756 en matière de PSI
 - 597 en matière de durée du travail
 - 506 en matière de carte BTP
 - 260 en matière d'hygiène, restauration, hébergement
 - 94 pour non-respect d'une décision d'un agent de contrôle
 - 40 en matière de salaires
 - 8 sur les stagiaires
 - 9 sur les jeunes travailleurs

- **Montant total des amendes notifiées et mises en recouvrement en 2019**
12 240 682 euros (+ 43 % par rapport à 2018 : 8 521 342 €)

- **Montant unitaire moyen indicatif par décision en 2019 :** 910 euros
- **Montant total moyen indicatif par décision:** 5 661 euros
- **Nombre moyen de salariés concernés par décision :** 7 salariés

- **Taux de recouvrement des amendes notifiées et recouvrées :**
Près de 70 % des décisions d'amendes ayant fait l'objet d'un titre de perception ont été recouvrées en 2019, soit 20 points de plus qu'en 2018.

- **Contentieux des sanctions administratives**
Plus de 90 % des décisions de la justice administrative prononcées en 2019 à la suite des recours introduits par les employeurs sont favorables à l'administration.

Éléments qualitatifs

- **Mobilisation des sanctions administratives par le système de l'inspection du travail**
Le dispositif de sanction administrative est mobilisé dans toutes les régions, sauf dans quelques Dieccte. Il a été mobilisé par 832 agents de contrôle en 2019, soit seulement 40 % des agents de contrôle. A ce titre, la mobilisation sur l'ensemble du territoire reste inégale, ce qui implique encore cette année une forte marge de progression et de déploiement de ce mode de sanction dans les services, sur l'ensemble du territoire.

- **Efficacité du dispositif**
Il s'agit d'un moyen d'action dont l'efficacité est reconnue par les services, notamment du fait de la rapidité de traitement et du montant des amendes notifiées. Il intervient dans des domaines dans lesquels la justice peinait à sanctionner, et qui pourtant font partie des droits fondamentaux des travailleurs :
 - ❖ la rémunération et la durée du travail,
 - ❖ la sécurité et l'hygiène,
 - ❖ le respect des décisions des agents de contrôle, notamment celles qui soustraient les travailleurs à une situation les exposant à un danger grave et imminent.La voie de la sanction administrative constitue désormais un moyen d'action intégré dans la réflexion des actions, notamment collectives.

➤ **Relations avec les parquets/ mise en perspective avec l'action pénale**

❖ Pour les amendes issues de l'ordonnance du 7 avril 2016, des relations étroites avec les parquets en vue de la coordination des sanctions pénales et administratives en droit du travail se poursuivent sans difficultés, afin de mettre en œuvre de façon effective l'ordonnance n°2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail.

❖ Par ailleurs, cette année encore, la mobilisation des sanctions administratives ne se fait pas au détriment de la mobilisation de l'action pénale, le nombre de procès-verbaux dressés par les agents de contrôle étant passé de 3 059 en 2015 (année pleine avant la mise en œuvre des amendes administratives issues de l'ordonnance du 7 avril 2016) à 4 999 en 2018 et 5 399 en 2019.

➤ **Impact de la sanction sur le comportement des entreprises**

L'impact de la sanction sur le comportement des entreprises est fortement visible d'après les remontées des services. Une grande majorité des régions constate l'efficacité du dispositif. De nombreuses régularisations sont constatées avant même le prononcé de la sanction.

Suite à la loi ESSOC du 10/08/2018 et la loi du 5/09/2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, une majorité des régions a modifié sa politique s'agissant du choix de la sanction (avertissements/ amendes) ainsi que du montant de l'amende.

Sources et méthodologies

Ce bilan est le résultat d'un travail d'analyse s'appuyant sur plusieurs sources différentes et complémentaires :

- les bases WIKI'T² et CHORUS³ pour les **éléments quantitatifs** relatifs au nombre de décisions, au montant et au recouvrement des amendes, ainsi que les tableaux complétés par les régions sur les montants des décisions qui n'avaient pas fait l'objet d'un suivi amendes dans WIKI'T ;
- les **éléments qualitatifs** issus notamment des questionnaires complétés par les Direccte que nous remercions pour leurs contributions ;
- les données relatives aux **contentieux** en matière de sanctions administratives issues des données recueillies par la cellule « contentieux » mise en place au sein de la DGT en 2016⁴ afin d'apporter aux services un appui lors des contentieux en matière de sanctions administratives ainsi que des échanges avec les services instructeurs des Direccte et le réseau des sanctions administratives.

² Export WIKI'T du 21/09/2020

³ CHORUS, restitutions INF RNF 31 suivi pluri annuel de l'exécution des recettes, INF RNF 11 suivi agrégé des factures, et INF RNF 30 suivi détaillé des factures actualisées au 1^{er} juillet 2020

⁴ Cf. note DGT/SAT/DASIT1 du 06/12/2016, relative au traitement des recours contentieux à l'encontre des décisions de sanctions administratives et décisions d'arrêt de travaux ou d'activité

I. Un nombre croissant de décisions

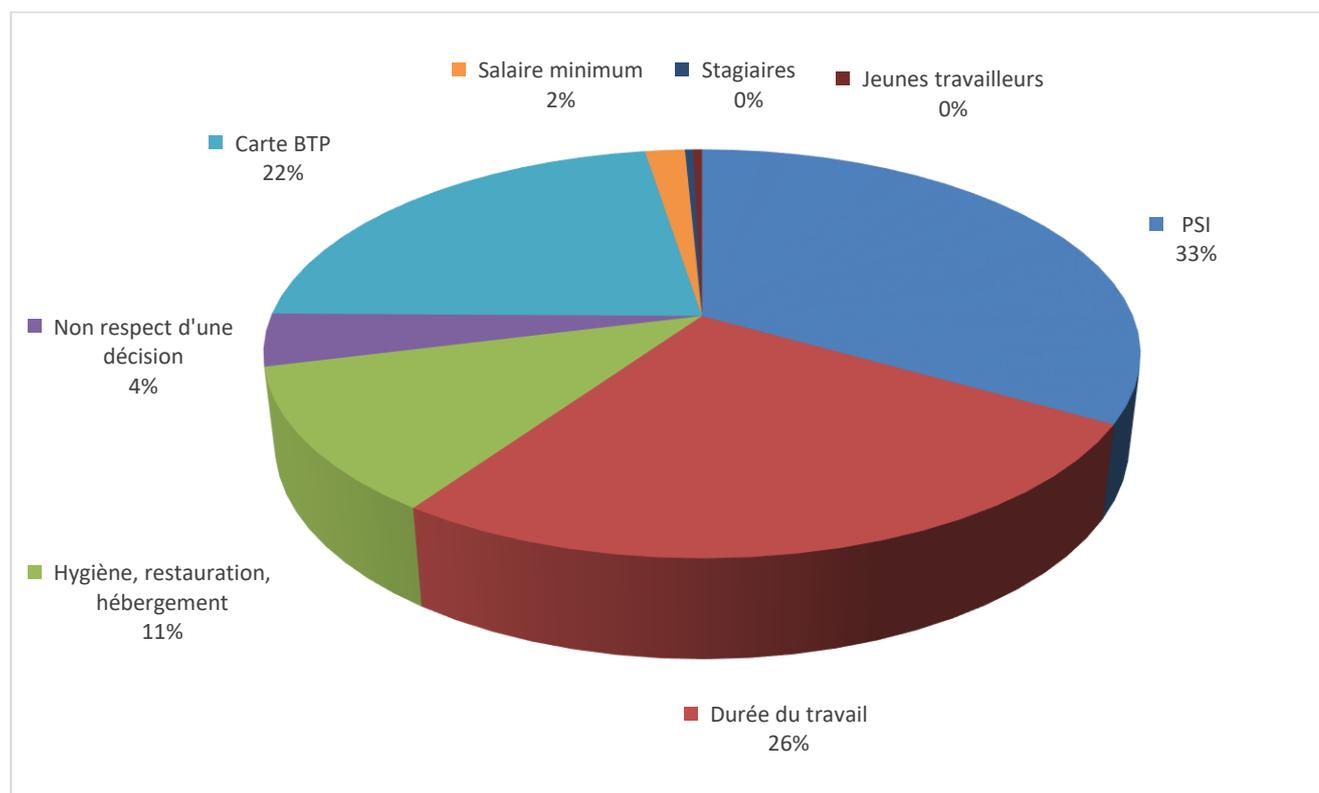
Répartition des décisions par thématiques

Le nombre de décisions de sanction notifiées en 2019 a augmenté de près de 30 % par rapport à 2018⁵.

Sur les 2 270 décisions notifiées en 2019, les deux tiers portent sur les formalités relatives au détachement (PSI) d'une part, et à la durée du travail, d'autre part. Les autres décisions concernent la carte BTP pour 22 %, puis l'hygiène, la restauration et l'hébergement pour 11 % et enfin le non-respect d'une décision d'un agent de contrôle à hauteur de 4 %.

Parmi les décisions prononcées, 38 constituent des avertissements notifiés en matière de durée du travail et d'hygiène.

Figure 1: Répartition des décisions par thématiques



Source : Wiki'T (export du 21/09/2020)

⁵ 1 753 décisions étaient notifiées en 2018 (cf. Bilan des amendes administratives en 2018).

Zoom sur les amendes PSI

Figure 2: Nombre de décisions PSI par région

	Nb décisions	% sur l'ensemble (national)
Auvergne-Rhône-Alpes	103	14%
Bourgogne-Franche-Comté	55	7%
Bretagne	28	4%
Centre-Val de Loire	32	4%
Corse	7	1%
Grand-Est	91	12%
Guadeloupe	0	0%
Guyane	0	0%
Hauts-de-France	85	11%
Ile-de-France	89	12%
La Réunion	5	1%
Mayotte	0	0%
Martinique	2	0%
Normandie	29	4%
Nouvelle-Aquitaine	66	9%
Occitanie	39	5%
Pays-de-la-Loire	45	6%
Provence-Alpes-Côte-D'azur	80	11%
Total	756	100%

Le nombre de décisions PSI apparaît variable selon les Di(r)eccte. 3 catégories se distinguent sur l'année 2019 :

- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est inférieur à 10 (6)
- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est compris entre 20 et 50 (5)
- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est supérieur à 50 (7).

Zoom sur les amendes « hors PSI »

Figure 3: Nombre de décisions « hors PSI » par région

	Nb décisions	% sur l'ensemble (national)
Auvergne-Rhône-Alpes	116	8%
Bourgogne-Franche-Comté	116	8%
Bretagne	76	5%
Centre-Val de Loire	50	3%
Corse	24	2%
Grand-Est	177	12%
Guadeloupe	0	0%
Guyane	0	0%
Hauts-de-France	149	10%
Ile-de-France	197	13%
La Réunion	14	1%
Martinique	3	0%
Mayotte	0	0%
Normandie	84	6%
Nouvelle-Aquitaine	128	8%
Occitanie	109	7%
Pays-de-la-Loire	89	6%
Provence-Alpes-Côte-D'azur	182	12%
Total	1514	100%

Le nombre de décisions « hors PSI » apparaît variable selon les Di(r)eccte. Trois catégories se distinguent sur l'année 2019 :

- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est inférieur à 50 (6)
- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est compris entre 50 et 100 (4)
- ✓ Les Di(r)eccte dont le nombre de décisions est supérieur à 100 (8).

Le nombre de décisions par région, rapporté à l'effectif d'agents de contrôle (source : effectif au 31/12/2019, agents UC et agents UCR), donne les ratios suivants :

Figure 4: Nombre de décisions rapporté à l'effectif d'agents de contrôle par région en 2019

Région	Nombre de décisions 2019	Ratio nombre de décisions / nombre d'agents	Taux ⁶ d'évolution du ratio nombre de décisions / nombre d'agents par rapport au ratio 2018
Auvergne-Rhône-Alpes	219	0,99	+ 120 %
Bourgogne-Franche-Comté	171	2,19	+ 212 %
Bretagne	104	1,17	+ 95 %
Centre-Val de Loire	82	1,10	+ 44 %
Corse	31	2,21	+ 85 %
Grand-Est	268	1,56	-3, 1%
Hauts-de-France	234	1,48	+ 80 %
Ile-de-France	286	0,89	+25 %
Normandie	113	1,24	+ 98 %
Nouvelle-Aquitaine	194	1,08	0 %
Occitanie	148	0,98	-18%
Pays-de-Loire	134	1,35	+ 15 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	262	1,78	+ 157 %
Guadeloupe	0	0	0
Guyane	0	0	0
Martinique	5	0,45	- 31 %
Mayotte	0	0	0 %
La Réunion	19	1,18	+ 2 260 %
France entière	2 270	1,31	+ 63 %

Lecture : Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, compte tenu de l'effectif d'agents de contrôle au 31/12/2019, le nombre moyen de rapport ayant donné lieu au prononcé d'une décision infligeant une sanction en 2019 est de 0,99 par agent. Ce ratio a augmenté de 120 % par rapport au ratio 2018 (source : bilan 2018 des amendes administratives).

On observe un écart du simple au double concernant le nombre de décisions de sanction par agent de contrôle entre des régions comme Martinique, Ile de France et ARA (0,45- 0,89- 0,99) d'une part, et Bourgogne Franche Comté, PACA, Corse ou Grand Est (2,19 - 1,78- 2,21 -1,56) d'autre part.

En outre, certaines régions ont fortement progressé par rapport à 2018, l'augmentation du ratio étant particulièrement marqué, outre La Réunion, dans les régions Bourgogne Franche Comté (+ 212 %), PACA (+ 157 %), ARA (+ 120 %), Normandie (+ 98 %), Bretagne (+ 95 %) et Hauts de France (+ 80 %).

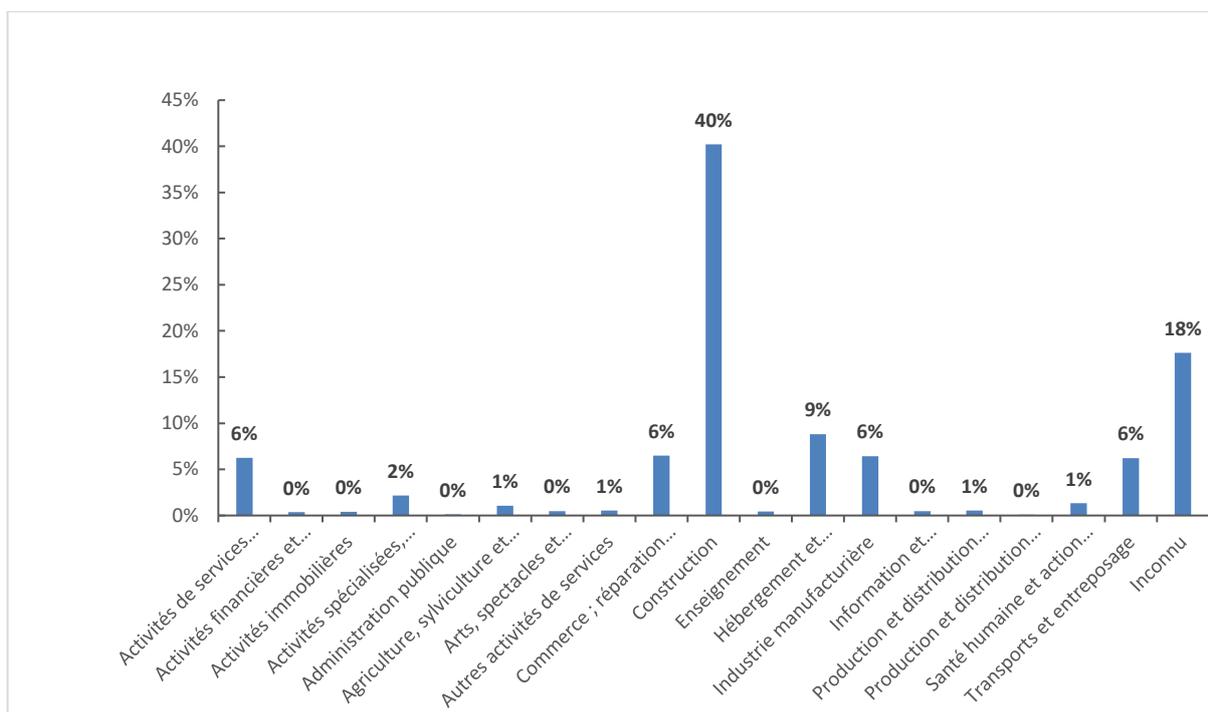
⁶ Attention à l'interprétation des évolutions compte tenu du changement de sources de données (source EAO effectif au 31/12/2017 pour le bilan 2018 et source enquête flash effectif au 31/12/2019 pour le bilan 2019).

Les secteurs d'activités concernés

Les décisions de sanction notifiées en 2019 concernent divers secteurs d'activité, le principal étant le secteur de la construction à hauteur de 40%, puis l'hébergement et la restauration (9%), le secteur du commerce (7%) et enfin respectivement, les industries manufacturières, les activités de services administratifs et de soutien et les transports et entreposage à hauteur de 6%. Les secteurs concernés et les ratios sont sensiblement les mêmes qu'en 2018.

Un peu moins d'un quart des décisions ne sont rattachées à aucun secteur d'activité, principalement en matière de décisions PSI, pour lesquelles les codes NAF des sociétés intervenantes domiciliées à l'étranger ne sont pas connus.

Figure 5: Répartition des décisions par secteur d'activité



Source : Wiki'T (export du 21/09/2020)

Zoom sur les PSI

Répartition des décisions PSI 2019 par secteur (sur 746 décisions)

Encore cette année, les décisions PSI sont plus particulièrement intervenues dans le secteur de la construction pour 24 %, puis dans les secteurs des transports pour 8 % et de l'industrie manufacturière pour 8 % également.

Illustration en Auvergne-Rhône-Alpes

Cas d'une amende PSI impliquant une société portugaise, prestataire de services, et un donneur d'ordre français.

Dans le cadre d'un contrat de prestation de services pour la réalisation de travaux de rénovation, d'agrandissement et d'aménagement au bénéfice d'une société française de station de sports d'hiver, une société portugaise a détaché 9 salariés le 25 mars 2019 :

- sans effectuer la déclaration préalable de détachement sur SIPSi,
- sans désigner un représentant de l'employeur en France,

-sans solliciter pour ses salariés les cartes d'identification professionnelle des salariés du BTP, en outre, les formulaires A1 n'étaient pas encore délivrés.

Le 11 avril 2019, ce chantier a été contrôlé par l'URACTI accompagnée de l'URSSAF. Les demandes de régularisation de l'inspection du travail n'ont pas été suivies d'effet. Il a fallu l'engagement de la procédure contradictoire par le DIRECCTE pour que les deux sociétés entreprennent les « régularisations » nécessaires, à l'exception des formulaires A1, qui n'ont jamais été présentés.

Le 29 août 2010, à l'issue de la procédure contradictoire, **deux décisions de sanction** sont notifiées :

- l'une à l'encontre de la société portugaise, pour défaut de déclaration préalable de détachement (les autres manquements constatés ont été pris en compte au titre de la gravité), pour un montant de 3 900 euros par salarié, soit un total de 35 100 euros ;
- la seconde notifiée à la société française pour défaut de vigilance concernant la déclaration préalable de détachement (les autres manquements constatés ont été pris en compte au titre de la gravité) pour le même montant.

La société française, au vu des circonstances, des éléments de gravité retenus et sachant que seul le manquement pour défaut de DPD a fait l'objet d'une amende, n'a pas contesté le montant de l'amende infligée.

La société portugaise a formé un recours contentieux essentiellement fondé sur l'article 123-1 du code des relations entre le public et l'administration. La société invoque, à tort, le droit à l'erreur et sa bonne foi en considérant qu'il s'agit d'un premier manquement, qui a été régularisé bien que tardivement. Le TA n'a pas encore rendu sa décision. A noter que les deux amendes ont été mises en recouvrement et payées par les deux sociétés.

Zoom sur les amendes autres

Répartition des décisions durée du travail 2019 par secteur (sur 592 décisions)

Le secteur ayant fait l'objet du plus grand nombre de décisions est celui de l'hébergement et de la restauration pour 31 %, puis le commerce pour 15 %, les transports 12 %, l'industrie manufacturière 8 %.

Exemple en Bretagne : 10 décisions de sanctions administratives notifiées dans le cadre d'une action collective

En 2016, dans le cadre d'une action collective en Ille et Vilaine, différentes structures intervenant dans le champ de l'aide à domicile ont été contrôlées. Les dispositifs de décompte de la durée du travail mis en place par les associations ne comptaient pas au réel les heures travaillées par les salariés, les temps de déplacement entre deux interventions chez les particuliers faisant l'objet de l'affectation forfaitaire d'un coefficient au nombre de kilomètres parcourus.

La Direction de l'Unité départementale a rencontré à plusieurs reprises les organisations syndicales et patronales du secteur, ainsi que la fédération départementale concernée pour rappeler les obligations en matière d'enregistrement de la durée du travail. À cette occasion, les associations ont fait valoir par le biais de leur fédération, qu'elles avaient besoin de temps pour se mettre en conformité et notamment pour faire modifier leurs outils informatiques (outils de logiciel de planification et de géocodage mis en place par la fédération).

Une seconde vague de contrôle est intervenue début 2018 et la situation n'ayant pas évolué, des rapports de sanctions administratives ont été établis.

8 décisions de sanctions administratives pour absence de décompte de la durée du travail ont été signées le 17 janvier 2019 pour des montants variant de 200 à 250 euros, en fonction du comportement de l'auteur, pour aboutir à des amendes aux montants globaux allant de 4 250 à 12 000 euros.

Les 8 associations ont formé des recours gracieux et le DIRECCTE a reçu la fédération départementale qui a alors annoncé l'abandon du système de forfaitisation des temps de déplacement au profit de la mise en place du décompte au réel, par un système de badgeage déployé au sein des associations entre le 1^{er} novembre 2018 et le 1^{er} novembre 2019.

Les montants des décisions ont été revus légèrement à la baisse en avril 2019 mais le principe de la sanction a été maintenu au regard de la durée des manquements et du manque de diligence pour se mettre en conformité avec la réglementation. L'action s'est poursuivie et deux dernières décisions d'amendes visant des associations ont été prononcées en octobre 2019 pour des montants de 8 600 et 10 600 euros. L'outil de l'amende administrative a donc permis de sanctionner le non- respect de la réglementation et faire progresser l'effectivité du droit.

Répartition des décisions hygiène, restauration, hébergement, par secteur (sur 257 décisions)

Pour ces thématiques, c'est également le secteur de la construction qui se démarque avec 75 % des décisions (à hauteur de 194 décisions) et pour le reste il s'agit des activités de services administratifs (13 décisions), et du secteur du commerce (14 décisions).

Illustration d'amende en matière d'hébergement dans le secteur de la restauration en Grand-Est

L'agent de contrôle constate que deux salariés sont hébergés sur place (les parents du gérant), dans une partie d'un hangar dans lequel étaient notamment entreposés des produits alimentaires et de bricolage, des déchets, du mobilier et des plantes ainsi qu'un véhicule.

La partie du hangar utilisée comme local d'hébergement se situe par conséquent dans un local affecté à un usage commercial ; par ailleurs, le local d'hébergement n'est équipé ni d'une aération permanente ni de fenêtres donnant sur l'extérieur ni de moyen de chauffage, le matelas était posé sur deux palettes de bois, les revêtements et les sols ne permettaient pas un nettoyage efficace, les cabinets d'aisance et le lavabo sont éloignés de la pièce destinée au couchage, enfin, les cabinets d'aisance sont sales et le lavabo ne distribue que de l'eau froide.

Des photos jointes au rapport, sont particulièrement éloquentes.

Une décision du 25 septembre 2019 sanctionne les quatre manquements aux conditions d'hébergement, pour un montant total de 9 800 euros. Elle n'a pas été contestée.

Répartition des décisions non-respect d'une décision d'agent de contrôle, par secteur (sur 95 décisions)

Là encore, le secteur ayant fait l'objet du plus grand nombre de décisions reste celui de la construction pour 71 %, puis les industries manufacturières pour 14 %, le commerce 9 %.

Dans les Hauts-de-France, une illustration d'amende notifiée pour non-respect des demandes de vérification d'un équipement de travail, dans une entreprise ayant pour activité la fabrication de vêtements de protection.

En 2017, l'agent de contrôle est informé d'un accident de travail au sein de l'entreprise : un opérateur a eu le doigt coincé sous le rouleau d'une machine à complexage. Cet accident fait suite à d'autres survenus précédemment sur la même machine. L'agent de contrôle constate que sur la plupart des machines, les salariés peuvent accéder à des éléments mobiles en mouvement. Ces dernières ont plus de 10 ans, et ne possèdent pas de marquage de conformité CE (soit 40 machines), alors qu'elles ont été mises en service après le 1^{er} janvier 1993.

L'entreprise est invitée par l'agent à effectuer un diagnostic complet de son parc machine. Suite à un nouveau contrôle, aucune suite sérieuse n'ayant été donnée, l'agent adresse formellement une demande de vérification pour 5 machines choisies en fonction des accidents survenus.

Le rapport effectué par l'organisme accrédité est transmis à l'agent de contrôle qui constate que les non conformités relevées n'y sont pas mentionnées. Il ressort de l'enquête que l'organisme a en fait effectué une vérification périodique des machines et non une vérification de l'état de conformité sur demande de l'agent de contrôle. A la suite d'un nouveau contrôle et des échanges avec l'employeur et l'organisme, certaines machines concernées par les demandes de vérification de conformité ont fait l'objet de travaux de mise en conformité mais l'agent ne dispose toujours pas du rapport de vérification de conformité des équipements concernés.

Une amende est prononcée en mai 2019 d'un montant total de 35 000 euros (5 amendes relevées pour les manquements relatifs au non-respect des 5 demandes de vérification – montant unitaire 7 000 euros). Afin de fixer ce montant, il a notamment été retenu le non-respect réitéré de la demande formulée par l'agent de contrôle et cela sur une période relativement longue (mauvaise foi retenue), ainsi que les multiples accidents du travail survenus antérieurement, mettant en cause les machines faisant l'objet de la demande de vérification.

Un recours contentieux est actuellement en cours, le conseil de l'entreprise soutenant notamment que la construction des machines concernées est antérieure à la mise en place de la réglementation européenne.

Répartition des décisions rémunération 2019 par secteur (sur 39 décisions)

Les chiffres sont assez homogènes s'agissant des secteurs d'activité ayant fait l'objet d'une amende administrative concernant la thématique du respect de la rémunération.

Répartition des décisions stagiaires 2019 par secteur (sur 8 décisions)

50 % des décisions concernent le secteur de l'information et de la communication et 25 % le secteur du commerce.

Illustration d'une amende « stagiaires » en Ile de France

Une amende a été prononcée à l'encontre d'une société ayant pour activité l'édition de chaînes thématiques, pour non-respect du nombre maximal de stagiaires présents simultanément pendant 18 semaines et révélant des conditions d'accueil matériel et pédagogique dégradées des stagiaires, pour un montant de 63 000 euros qui a été ramené à 50 400 euros après recours gracieux, au regard de la situation économique de la société.

Répartition des décisions jeunes travailleurs 2019 par secteur (sur 9 décisions)

56 % des décisions concernent le secteur de la construction, puis 22 % le secteur du commerce.

II. Focus sur le montant des amendes

Montant totaux des décisions en 2019

Le montant total des décisions notifiées par les DIRECCTE en 2019 témoigne de la dynamique du développement des sanctions administratives qui se poursuit. En effet, en 2019, le montant total s'élève à **12 240 682 euros**, soit 3 719 340 euros de plus qu'en 2018 (8 521 342 euros).

Figure 6: Montant totaux par thématique des décisions en 2019

	Montant factures et annulations des titres émis (en €)
Amendes - durée du travail	5 230 631
Amendes - salaire	1 888 360
Amendes - santé sécurité	293 916
Amendes - stage	116 300
Amendes - carte d'identification professionnelle	461 578
Amendes - détachement des travailleurs	4 249 898
Total	12 240 682

Source : Chorus

Montant unitaire moyen par décision, par thématique et par région

Les données suivantes sont issues de l'analyse de 2 121 décisions notifiées en 2019 soit 95 % du nombre total de décisions d'amendes (2 228).

Les **montants unitaires moyens par décision**, avant multiplication par le nombre de salariés concernés, sont les suivants :

3 941 € pour non-respect d'une décision d'un agent de contrôle (quantum à 10 000€)

Soit une hausse de 6,8 % par rapport à 2018⁷ (+253 €)

1 242 € en matière de stage

Soit une hausse de 323 % par rapport à 2018 (+ 949 €)

1 133 € en matière de PSI

Soit une baisse de 3 % par rapport à 2018 (-35 €)

1 244 € en matière de jeunes travailleurs

SO

887 € en matière de rémunération minimale

Soit une baisse de 5,8 % par rapport à 2018 (-55 €)

508 € en matière de durée du travail (dont décompte)

Soit une baisse de 25 % par rapport à 2018 (-175 €)

605 € en matière d'hygiène/restauration/hébergement

Soit une baisse de 7,7 % par rapport à 2018 (-51 €)

578 € en matière de carte BTP

Soit une baisse de 7,3 % par rapport à 2018 (-46 €)

Figure 7: Montants moyens des amendes par thématique en 2019

⁷ Avertissement : la méthodologie de calcul pour le bilan 2018 (échantillon de décisions) diffère de celle du bilan 2019 (quasi-totalité des décisions notifiées), les comparaisons doivent être considérées avec prudence.

	Nombre moyen de salariés par décision	Montant unitaire moyen par décision	Montant total moyen par décision
PSI	5	1 133	5 607
Carte BTP	2	578	1 434
Durée du travail (hors décompte)	14	422	10 517
Décompte	17	653	6140
Hygiène, restauration, hébergement	6	605	5 688
Non-respect d'une décision	2	3 941	6 338
Salaire minimum	20	887	9 693
Jeunes travailleurs	1	1 244	1 411
Stagiaires	22	1 242	34 400
Total	7	910	5 661

Figure 8: Montants moyens des amendes par région

Région	Nombre moyen de salariés par décision	Montant unitaire moyen par décision	Montant total moyen par décision
Auvergne-Rhône-Alpes	11	1 231	8 876
Bourgogne-Franche-Comté	6	694	3 817
Bretagne	8	892	5 402
Centre-Val de Loire	4	955	5 008
Corse	8	1 394	14 081
Grand Est	2	607	2 725
Hauts-de-France	5	1 100	4 235
Ile-de-France	12	1 144	6 861
La Réunion	23	965	5591
Martinique	6	3 300	23 400
Normandie	16	979	14 036
Nouvelle-Aquitaine	8	828	3 800
Occitanie	5	718	5 139
Pays de la Loire	4	676	3 451
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5	851	5 705
Total	7	910	5 661

Le **montant unitaire moyen par décision** apparaît variable selon les Di(r)eccte :

- ✓ Les Di(r)eccte dont le montant unitaire moyen est supérieur à 1 000 € : AuRA, Corse, Hauts-de-France, Ile-de-France et Martinique.
- ✓ Les Di(r)eccte dont le montant unitaire moyen par décision se situe entre 800 et 1000 € : Bretagne, Centre Val de Loire, La Réunion, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et PACA.
- ✓ Les Di(r)eccte dont le montant unitaire moyen par décision se situe entre 607 et 800 € : Bourgogne Franche-Comté, Grand-Est, Occitanie, Pays de Loire.

III. Le recouvrement des amendes en progression

Le recouvrement des amendes infligées constitue une donnée essentielle faisant partie du processus général de sanction et démontrant l'efficacité du dispositif. Lorsque l'amende est recouvrée, la sanction est effective.

3.1 Taux de recouvrement global par thématique

Une décision de sanction administrative est représentée dans CHORUS par un titre de perception, quel que soit le nombre de manquements relevés ou de salariés concernés. Pour mémoire, les services des DI(R)ECCTE procèdent à l'émission des titres de perception via l'application budgétaire et comptable CHORUS, les titres sont ensuite traités et recouverts par le comptable public compétent.

Sur la période 2016-2019 :

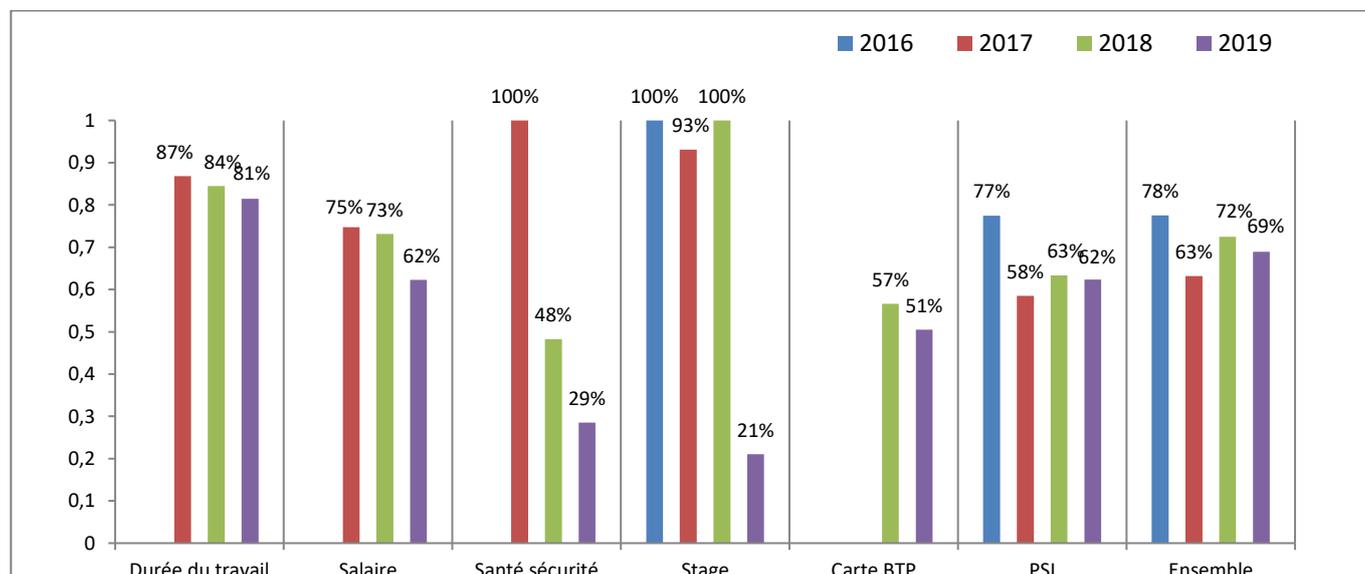
- Près de **5 000 titres de perception** ont été émis (contre 3 000 entre 2016 et 2018) et ont donné lieu au recouvrement de **20 310 337 euros**.
- **Près de 70 % (69 %) des amendes notifiées ont effectivement été recouvrées** par le comptable public, correspondant à un montant recouvré de 20 310 337 € sur un montant total de 29 325 506 € (montant total des décisions ayant fait l'objet d'un titre de perception sur la période de 2016 à 2019). 9 015 168 euros restent donc à recouvrer.

En comparaison avec la période 2016-2018, le recouvrement des amendes a connu une progression significative au cours de l'année 2019. En effet, entre 2016 et 2018, seules 51% des amendes notifiées avaient fait l'objet d'un recouvrement pour un montant total de 9 287 040 €.

Au regard d'autres sanctions comparables, ces données démontrent **l'efficacité du recouvrement**, une maîtrise en progression des contentieux ainsi qu'une bonne acceptabilité de la sanction par les auteurs des manquements.

Ce taux global de recouvrement (69%) se différencie si l'on observe séparément les amendes **PSI (63%)**, les **durée du travail (83%)**, **santé sécurité (33%)**, **stage (78%)** et **carte BTP (51%)**. Le graphique ci-dessous indique le taux de recouvrement par année et par thématique.

Figure 9: Taux de recouvrement par année par thématique



Il apparaît qu'entre 2016 et 2019, la thématique la plus efficace s'agissant du recouvrement est celle de la **durée du travail**, avec un taux de recouvrement global de 83%. En effet, le montant total recouvré, sur la période 2016-2019, représente **7 198 319** euros sur 8 689 692 euros au total notifié en matière de durée du travail. A l'inverse, c'est notamment la thématique de la **PSI** qui fait l'objet, sur cette période, d'un recouvrement moins efficace, avec un taux à hauteur de 63% (**9 979 541** euros recouverts rapportés au total de 15 761 051 euros).

A la lumière des remontées qualitatives produites par les régions (*cf. supra : Impact des sanctions et autres données qualitatives*), ce constat sur la thématique PSI n'est pas surprenant au regard des difficultés de recouvrement concernant les entreprises étrangères, notamment pour celles originaires de certains pays.

Les problématiques liées au recouvrement

Sur l'ensemble des décisions notifiées entre 2016 et 2019, **près de 30 % n'ont pas été recouvrées à ce jour** globalement pour les raisons suivantes :

☞ Compte tenu des délais de traitement des recours gracieux et contentieux, il peut s'écouler plusieurs mois avant qu'une amende ne soit effectivement recouvrée. Ainsi, étant donné que l'amende est mise en recouvrement une fois ces **délais de recours** écoulés, le taux de recouvrement et son évolution ne peut donc être apprécié qu'avec plusieurs mois de recul.

☞ La disparition de la personne physique ou morale sanctionnée est également une cause identifiée et remontée par les services.

☞ L'absence de possibilité de recouvrement forcé à l'encontre des entreprises étrangères et l'ineffectivité de la procédure de recouvrement transfrontalière.

☞ De façon globale, la mise en place et l'usage des comptes thématiques dans CHORUS ont été progressifs et peuvent expliquer une partie des sommes dites « non recouvrées » en réalité imputées à un compte « générique ». Ainsi, **ces données montrent un recouvrement a minima des amendes** dès lors que n'ont été prises en compte que les montants issus des comptes CHORUS spécifiques associés à une thématique (les montants mentionnés dans le compte dit « générique » que l'on ne peut imputer par thématique n'ont ainsi pas été pris en compte).

Les données ci-dessous font état des données par thématique comparées sur les périodes 2016-2018 et 2016-2019.



Recouvrement en hausse

Salaires + 38 points

126 981 euros
recouverts
256 080 euros restants
à recouvrer

68% d'amendes
recouvrées

Durée du travail + 24 points

7 198 379 euros
recouverts
1 491 372 euros restants
à recouvrer

83% d'amendes
recouvrées

PSI + 14 points

9 979 541 euros
recouverts
5 781 510 euros
restants à recouvrer

63% d'amendes
recouvrées

Stages + 13 points

355 671 euros
recouverts
100 679 euros
restants à recouvrer

78% d'amendes
recouvrées



Recouvrement en baisse

Santé sécurité - 10 points

(non-respect d'une décision, hygiène,
restauration et hébergement)

2 404 954 euros recouverts
1 149 912 euros restants à
recouvrer

33% d'amendes recouvrées

3.2 Focus recouvrement par pays

☞ Entreprises domiciliées en France/ à l'étranger

A partir des codes pays listés dans Chorus, nous observons les taux de recouvrement ci-dessous en fonction de la nationalité des entreprises ayant fait l'objet d'une amende administrative.

Sans surprise, les **amendes notifiées à des entreprises domiciliées en France sont davantage recouvrées (79 %) que celles domiciliées à l'étranger (54 %).**

En comparaison avec la période 2016-2018, le recouvrement des amendes notifiées aux entreprises domiciliées en France **a progressé d'environ 20 points (60 %)**. C'est également le cas pour le recouvrement des amendes notifiées à des entreprises étrangères qui a augmenté de 14 points.

☞ Données par pays

S'agissant des amendes notifiées à ces entreprises domiciliées à l'étranger, il est constaté une grande variabilité selon les pays concernés. Sont mentionnés dans le tableau ci-dessous les 7 pays d'origine des entreprises étrangères ayant fait l'objet du plus grand nombre d'amendes administratives (toutes thématiques confondues) sur la période 2016-2019.

Figure 10: Données sur le recouvrement des amendes administratives par pays 2016-2019

Pays	2019			2016-2019		
	Nb de titres émis	Montant factures et annulations PEC (TTC)	Taux de recouvrement	Nb de titres émis	Montant factures et annulations PEC (TTC)	Taux de recouvrement
France	1 428	8 671 864	75%	2 965	17 739 321	79 %
Etranger	641	3 568 818	55%	2 090	12 607 313	54 %
Portugal	132	708 070	51%	396	2 603 885	49 %
Espagne	64	420 748	40%	205	1 164 888	56 %
Roumanie	72	360 090	23%	198	1 495 290	18 %
Allemagne	46	227 200	55%	193	1 117 200	55 %
Italie	60	353 550	63%	192	1 167 800	63 %
Pologne	62	344 910	43%	174	1 215 060	50 %
Belgique	34	64 700	92%	167	593 400	83 %

Sur la période 2016-2019 :

- Les pays pour lesquels le **taux de recouvrement est globalement bon (supérieur à 50 %)**, au regard du nombre de titres émis, sont la Belgique, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne.
- Les pays pour lesquels le **taux de recouvrement est inférieur ou égal à 50 %** sont la Pologne, le Portugal et la Roumanie qui se distingue avec un taux de recouvrement particulièrement faible (18%).

En comparaison avec la période 2016-2018, le taux de recouvrement a également progressé pour ces 7 pays ayant fait l'objet de l'étude. Ces chiffres en progression restent tout de même bien inférieurs au taux de recouvrement national.

☞ **Données par thématique, du recouvrement des amendes notifiées aux sociétés étrangères :**

Amendes PSI 2016/2019

54 % des amendes notifiées aux entreprises étrangères recouvrées
6 000 759 euros recouvrés
5 076 789 euros restants à recouvrer

Amendes Hors PSI 2016/ 2019

Durée du travail
85 % recouvrés (53 322 euros restants à recouvrer)
Santé et sécurité
28 % recouvrés (141 150 euros restants à recouvrer)
Salaire
17 % recouvrés (133 740 restants à recouvrer)

3.3 Focus taux de recouvrement par région

Le **taux de recouvrement** apparaît variable selon les Direccte, même s'il s'avère plus homogène qu'au cours de la période 2016-2018.

Deux catégories se distinguent pour la période 2016-2019 comme le montre le tableau ci-dessous mentionnant le nombre de titre émis, les montants et taux de recouvrement :

- 1- Les 5 Di(r)eccte dont le taux de recouvrement global est inférieur ou égal à 60 % : Grand-Est (60 %), La Réunion (56 %), Martinique (54 %), Corse (42 %), Guyane (35 %).
- 2- Les 11 Direccte dont le taux de recouvrement est supérieur à 60 % (hormis Saint-Pierre-et-Miquelon) : Bourgogne-Franche-Comté (90 %), Normandie (79 %), Pays-de-la-Loire (78 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (75 %), Occitanie (72 %), Nouvelle-Aquitaine (71 %), Centre-Val de Loire (71 %), Bretagne (70 %), Auvergne-Rhône-Alpes (70 %), Hauts-de-France (69 %), Ile-de-France (62 %).

Figure 11: Données sur le recouvrement des amendes administratives par DIRECCTE 2016-2019

Région	2019			2016-2019		
	Nb de titres émis	Montant factures et annulations PEC (TTC)	Taux de recouvrement	Nb de titres émis	Montant factures et annulations PEC (TTC)	Taux de recouvrement
Auvergne-Rhône-Alpes	144	2 046 915	80%	455	5 168 625	70 %
Bourgogne-Franche-Comté	96	454 670	92%	186	928 332	90 %
Bretagne	105	534 665	71%	220	1 425 415	70 %
Centre-Val de Loire	81	539 565	73%	164	1 023 045	71 %
Corse	33	350 200	42%	91	713 150	42 %
Grand-Est	248	740 250	55%	830	3 674 351	60 %
Guyane	4	5 200	15%	9	27 450	35 %
Hauts-De-France	197	770 300	69%	508	2 591 775	69 %
Ile-de-France	286	1 526 530	46%	468	3 212 735	62 %
La Réunion	17	116 465	48%	21	136 800	56 %
Martinique				13	185 300	54 %
Normandie	84	1 397 100	82%	207	2 002 350	79 %
Nouvelle-Aquitaine	224	1 080 340	67%	545	2 253 165	71 %
Occitanie	154	810 626	75%	513	2 718 321	72 %
Pays-de-la-Loire	156	575 033	66%	329	1 201 153	78 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	239	1 291 323	69%	495	3 083 167	75 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	1	1 500	100%	1	1 500	100 %
Ensemble	2 069	12 240 682	69%	5 055	30 346 634	69 %

IV. Contentieux des sanctions administratives : des litiges et des décisions confirmées en hausse

4.1 Contentieux général par catégorie de sanction

106 décisions ont été rendues par la justice administrative en 2019 concernant le contentieux des sanctions administratives dont :

- 92 rejets
- 14 annulations et réformations (8 annulations et 6 réductions du montant de l'amende).

Le taux global d'annulation et réformation toute thématique confondue (PSI et autres) est ainsi de 13,2 % (dont 7,5 % d'annulation et 5,7 % de réformation).

Les juges ont donc tranché en faveur de l'administration dans 87 % des contentieux en 2019. En ne tenant compte que des annulations, **plus de 90 % de décisions de la justice administrative sont favorables à l'administration en 2019**. Dans le détail :

- PSI : 46 rejets (88 %), 3 annulations (6 %) et 3 réformations (6 %) sur 52 décisions.
- Autres thématiques : 46 rejets (85,2 %), 4 annulations (7,4 %) et 4 réformations (7,4 %) sur 54 décisions.

Tout en restant prudent sur l'interprétation de ces chiffres, nous observons une **hausse des décisions favorables à l'administration** en comparaison avec les chiffres des années précédentes. En effet, dans le bilan 2018, nous recensons un peu moins de 150 décisions rendues depuis 2016 jusqu'à avril 2019 dont 76 % favorables à l'administration, pour un peu plus de 100 en 2019. Ainsi donc, au total, ce sont environ 270 décisions qui ont été rendues par la justice administrative entre 2016 et le 1^{er} septembre 2020.

Figure 12: Contentieux en matière de sanctions administratives 2019

Thématique	Décisions favorables	Décisions défavorables	Contentieux en cours	Total
Durée du travail	23	7 ➤ 3 annulations ➤ 4 réformations	5 (appels en cours)	30
Carte BTP	1			1
Hygiène, restauration, hébergement	13	1 (annulation)		14
Non-respect d'une décision	7			
PSI	46	6 ➤ 3 annulations ➤ 3 réformations		52
Salaires	2			2
Total	92	14 ➤ 7 annulations ➤ 7 réformations	5 (appels en cours)	106
%	87%	13%		100%

Au cours de l'année 2019, 49% des contentieux SA concernent les PSI. Pour le reste, le contentieux de la durée du travail représente 28% des instances, celui de l'hygiène, restauration et hébergement 13%, le non-respect d'une décision de l'agent de contrôle 7%, les salaires 2% et enfin le contentieux des cartes BTP 1%.

4.2 Focus amendes durée du travail, hygiène, rémunération et non-respect des décisions d'agents de contrôle

85,2 % des recours introduits contre les décisions d'amendes, par les employeurs, se traduisent par des confirmations par les tribunaux administratifs des décisions d'amendes prononcées par le système d'inspection du travail, pour l'année 2019.

Figure 13: Contentieux en matière de décisions durée du travail, l'hygiène, la rémunération et le non-respect des décisions d'agents de contrôle

Décisions	Décisions favorables	Décisions défavorables	Total
Tribunaux administratifs	45	8 ➤ 4 réformations ➤ 4 annulations	53
Cours administratives d'appel	1		1
Conseil d'Etat	1 (QPC)		1
Total	46	8	55

FOCUS AMENDES NOUVEAUX POUVOIRS

Dans sa décision du 24 juillet 2019, le Conseil d'Etat juge que le mécanisme de la double voie de la sanction pénale et de la sanction administrative, instauré par l'ordonnance du 7 avril 2016, constituent des sanctions alternatives et ne portent pas atteinte, par elles-mêmes, au principe d'égalité devant la loi.

Suite aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soulevées par la société LA POSTE à l'appui des requêtes tendant à l'annulation des décisions des DIRECCTE ayant prononcé une amende administrative sur le fondement de l'article L. 8115-1 du code du travail, le Conseil d'Etat s'est prononcé contre la transmission au Conseil constitutionnel de la QPC transmise par le tribunal administratif de Lyon. La QPC portait sur l'article L. 8113-7 du code du travail, dont le dernier alinéa prévoit la double voie de la sanction pénale ou de la sanction administrative pour les infractions pour lesquelles des amendes ont été créées.

Dans sa décision du 24 juillet 2019 N° 431243, le Conseil d'Etat déclare que « la QPC soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ». Il juge :

« qu'il résulte de ces dispositions, notamment de celles de l'article L. 8115-1 du code du travail, que l'autorité administrative ne peut prononcer de sanction administrative à l'encontre d'un employeur qui a méconnu les dispositions de l'article L. 3171-2 du même code qu'en l'absence de poursuites pénales pour les mêmes faits. **L'objet même de la répression administrative étant d'instituer des sanctions d'une nature différente de celles prévues par la répression pénale, l'existence de telles sanctions alternatives ne méconnaît pas en soi le principe d'égalité devant la loi.** »

« Si le dernier alinéa de l'article L. 8113-7 du code du travail prévoit que l'agent de contrôle peut, s'il n'a pas dressé un procès-verbal à l'attention du procureur de la République, adresser un rapport à l'autorité administrative compétente pour prononcer les sanctions administratives applicables, ces dispositions ne font pas obstacle à la faculté pour le ministère public, qui doit être informé des procédures administratives engagées en application de l'article L. 8115-2 du même code, de diligenter des poursuites pénales, s'il l'estime nécessaire. **Dans ces conditions, en laissant à l'agent de contrôle la possibilité de dresser un procès-verbal à l'attention du procureur de la République ou d'adresser un rapport à l'autorité administrative compétente, les dispositions critiquées ne portent pas atteinte, par elles-mêmes, au principe d'égalité devant la loi.** »

Quatre jugements rendus par les tribunaux administratifs en 2019 font actuellement l'objet d'appels de la part de la DGT.

✚ Principaux dispositifs des **décisions défavorables** (annulations) :

- **procédure contradictoire** : deux annulations sont motivées par le non-respect du contradictoire (non prise en compte d'observations écrites du requérant par la Direccte et absence de mention de la possibilité de se faire assister par un avocat) ;
- **personne visée dans la décision de sanction** : une annulation a été prononcée dès lors que la décision de sanction visait la personne physique. L'amende ne pouvant être prononcée qu'à l'encontre d'un employeur, la décision doit viser, dans les cas très majoritaires où l'employeur est une société ou une association, la personne morale et non la personne physique, au sens du droit administratif. Cf. [fiche DGT 2019/05 du 8 janvier 2019 Sanctions administratives : précisions sur la notion d' « employeur » et la responsabilité à retenir](#)

✚ S'agissant des **décisions réformées**, les motifs de réformation sont les suivants :

- la relaxe antérieure par les juridictions pénales constituent un indice de la bonne foi de l'employeur, selon les juges, conduisant à la réduction de l'amende de 27 000 à 13 500 euros ;
- l'administration n'avait pas à prendre en compte le constat d'une infraction de travail dissimulé s'agissant de deux salariés de l'entreprise, ce délit n'ayant pas fait l'objet de poursuites pénales, quand bien même les deux salariés en cause feraient partie des huit salariés concernés par la décision de sanction notifiée en matière de durée du travail (réduction du montant de l'amende de 12 000 à 10 000 euros) ;
- au regard des dispositions de l'article L. 8115-3 du code du travail, en cas de procédure engagée en raison de plusieurs natures d'infractions, l'amende (en matière de durée du travail) est appliquée pour chaque nature d'infraction, autant de fois que de travailleurs concernés par l'infraction et non autant de fois que de manquements constatés pour chacun des travailleurs. Par conséquent, les juges ont considéré que l'amende était disproportionnée (réduction de 23 000 à 5 400 euros). La DGT a fait appel de ce jugement relatif au mode de calcul de l'amende en matière de durée maximale du travail et repos ;
- le montant d'une amende notifiée en matière d'hygiène a pu être considéré comme disproportionné au regard du résultat brut de 40 000 euros réalisé par la société ainsi qu'au regard du fait que le requérant n'avait jamais commis d'infraction auparavant, établissant ainsi sa bonne foi (réduction du montant de l'amende de 14 520 euros à 3 000 euros).

En outre, plusieurs **procédures d'ampleur nationale** ont de nouveau été menées en 2019, notamment en matière de décompte de la durée du travail. Le fait d'engager des procédures de sanction à l'encontre d'entreprises à établissements multiples pour les mêmes faits, implique une coordination des services, sur la nature et le montant de l'amende envisagée.

Focus dossiers nationaux :

✚ **LA POSTE**

Le contentieux relatif au décompte de la durée du travail des facteurs continue de constituer une part importante des contentieux. En effet, au 01/09/2020 et depuis le début de l'année 2018, pas moins de quinze décisions ont été rendues par les tribunaux, Cours administratives d'appel et Conseil d'Etat s'agissant des contentieux opposant l'administration à la société La Poste.

Au cours de l'année 2018, dix actions en référé suspension ont été introduites par la société à l'encontre des décisions de sanctions relatives au décompte du temps de travail rendues par les services.

Pour l'année 2019, trois recours de plein contentieux ont été introduits contre les décisions de l'inspection du travail.

*La société a notamment saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'une demande d'annulation d'une décision de sanction administrative. Malgré la réformation de la décision prise par les services (au regard de bonne foi de la société retenue compte tenu de sa constante relaxe antérieure par les juridictions pénales pour des faits similaires), les juges ont tout de même relevé, sur le fond, dans le jugement N°1800706 du 03/12/2019, que « c'est à bon droit que l'administration a déduit des constatations (...) que les salariés ne **travaillaient pas selon le même horaire collectif et qu'il appartenait, par***

conséquent, à l'employeur de mettre en place les documents nécessaires au décompte du temps de travail (...). » Le juge a considéré que « la circonstance selon laquelle la société a décidé de soumettre les salariés (...) à un même horaire collectif de travail (...) ne saurait à elle seule faire obstacle à l'application des dispositions des articles L. 3171-2 et D. 3171-8 du code du travail qui imposent à l'employeur de mettre en place les documents nécessaires au décompte de la durée du travail et des repos compensateurs lorsque les salariés ne travaillent pas selon le même horaire collectif. »

Le tribunal administratif de Caen a, pour sa part, censuré la décision du DIRECCTE pour vice de procédure au motif que le respect du contradictoire n'a pas été respecté (la DIRECCTE n'ayant pas pris connaissance des observations envoyées par la société avant le prononcé de la sanction).

En 2020, d'autres tribunaux ont eu à connaître d'instances relatives au décompte de la durée du travail de la société La Poste. Le contentieux s'est porté sur la qualification de l'organisation du temps de travail de la société : les services ayant notamment pu relever, dans le cadre de deux décisions de sanction, une organisation du travail selon des horaires non collectifs, ce qui imposait à la société d'établir des documents de décompte de la durée du travail. Or, à l'occasion de deux contestations devant les tribunaux administratifs de Lyon et Besançon, les juges ont pu considérer qu'il n'apparaissait pas que l'activité de la société La Poste relèverait par sa nature d'une organisation du travail en horaires individualisés et que, de plus, l'activité de tri et de distribution du courrier n'apparaîtrait pas incompatible avec l'existence d'horaires collectifs. Ces deux jugements font actuellement l'objet d'appels.

CGI France

Les décisions de sanctions administratives notifiées à la société CGI France concernent également la thématique du décompte de la durée du travail.

Les manquements relevés par les services ne concernent pas le principe de l'organisation du temps de travail puisque le constat de l'absence d'horaire collectif n'est pas contesté par la société requérante mais en revanche, ce sont les modalités du décompte individuel qui font l'objet du contentieux.

Pour l'année 2019, un seul jugement a été rendu par le tribunal administratif de Nice qui a annulé la décision de la Direccte, en considérant à tort que la date limite d'enregistrement des temps de travail et la possibilité de régularisation du décompte permettaient de le tenir pour conforme aux exigences du code du travail. Or, ces exigences impliquent un relevé de décompte effectué « par tous moyens, de manière quotidienne par le relevé du nombre d'heures de travail accomplies » et fiable. Ce jugement fait l'objet d'un appel de la DGT.

Au cours de l'année 2020, quatre jugements ont été rendus par les tribunaux administratifs, une annulation qui fait l'objet d'un appel de la DGT et trois réformations, dans lesquelles les juges ont toutefois validé le raisonnement de l'administration s'agissant de la non-conformité du mode de décompte.

La société a tenu compte de l'action des services et des décisions de justice en faisant évoluer son logiciel de décompte afin de le rendre conforme aux dispositions légales. Dès lors, les juges en tiennent compte au titre du comportement de l'employeur en réduisant le montant de l'amende notifiée par l'administration.

4.3 Focus : Accompagnement des services en matière de contentieux

Activité de la cellule DGT en matière de contentieux SA

La cellule mise en place à la DGT fin 2016 et animée par le bureau DASIT1 en lien avec l'experte en droit administratif auprès du DGT, pour appuyer les services en matière de contentieux, est composée de représentants des bureaux concernés (DASIT1, RT1 en matière d'amendes sur les PSI et stage, RT3 pour les amendes en matière de durée du travail et rémunération et CT pour les amendes en matière de santé et sécurité).

Comme les années précédentes, les demandes d'appui des DIRECCTE à la cellule ont porté en 2019 sur le fond de la réponse à apporter aux requêtes. Par ailleurs, la cellule a été sollicitée à plusieurs reprises pour aider les services sur la stratégie de défense à adopter lors des audiences concernant les dossiers pour lesquels les conclusions du rapporteur public étaient défavorables à l'administration. A trois reprises, les

notes en délibéré produites, à l'issue des audiences, par les services en lien avec la cellule DGT, ont permis d'éviter l'annulation par le juge administratif des décisions de sanction.

☞ **Accompagnement de la note DGT du 28/11/2019 relative à l'organisation des services pour le traitement des recours contentieux à l'encontre des décisions de sanctions administratives**

La cellule a également produit des documents d'appui afin d'accompagner la note DGT du 28/11/2019 relative à l'organisation des services pour le traitement des recours contentieux à l'encontre des décisions de sanctions administratives. Cette note prévoit, eu égard au développement des contentieux en matière de sanctions administratives, de nouvelles modalités de préparation et de production des écritures pour le traitement des contentieux en appel, depuis le 1er janvier 2020. Une **trame de mémoire en défense** ainsi qu'un **vademecum** ont ainsi été annexés à l'instruction afin d'accompagner les services. Ces documents interviennent en complément du guide d'appui à la rédaction d'un mémoire en défense diffusé en 2019 à la suite des travaux menés par le groupe de travail national sur les recours contentieux en matière de sanctions administratives.

☞ **Création et animation du réseau des référents en matière de sanctions administratives**

Créé à la suite du séminaire organisé en avril 2019 à la DGT, le réseau des sanctions administratives s'est réuni à deux reprises en 2019. Ce réseau a pour rôle principal d'une part de circulariser les informations sur les sanctions administratives et d'autre part de constituer tant pour la DGT que pour les services déconcentrés, les référents en matière de contentieux SA. Le réseau est à ce titre un lieu d'échanges et de production de documents et d'outils pour les services.

4.4 Focus contentieux PSI

Figure 14: Décisions des juridictions administratives depuis l'entrée en vigueur des amendes PSI (données au 31/12/2019)

	Nombre de décisions	Favorables	Défavorables
Tribunaux administratifs	124 décisions ➤ 119 au fond ➤ 5 ordonnances	96	28
Cours administratives d'appel	9 décisions ➤ 4 au fond ➤ 5 ordonnances	9	0
Total	133	105	28

Les décisions attaquées concernent principalement des amendes prononcées pour défaut des formalités préalables de détachement et des amendes prononcées pour manquement du donneur d'ordre à son obligation de vigilance.

En 2019, le nombre de décisions rendues par les tribunaux administratifs a augmenté de 30 %. Près de 90 % de ces décisions étaient favorables à l'administration. Cette même année, les cours administratives d'appel ont rendu 5 décisions, chacune favorable à l'administration.

Les sociétés ont contesté les sanctions qui leur étaient infligées devant les tribunaux administratifs puis devant les cours administratives d'appel, devant lesquelles une vingtaine de requêtes en appel a été déposée en 2019. Les **moyens soulevés** par ces requérants portent sur :

- le non-respect du principe du contradictoire (absence de communication du rapport, brièveté du délai laissé à la société pour présenter ses observations, absence de présentation orale des observations etc.) ;
- divers vices de forme (la décision infligeant la sanction n'est pas suffisamment motivée, incompétence de l'auteur de la décision) ;

- l'absence du fondement juridique de la sanction (le décret du 30 mars 2015 n'était pas entré en vigueur, l'article L. 1262-2-1 sanctionne le défaut de document et non l'absence de mentions dans le document, la société a régularisé ses manquements etc.) ;
- des erreurs de calcul dans le montant des amendes prononcées ;
- l'absence d'intention dans la commission de l'infraction par l'entreprise ;
- le montant disproportionné de l'amende.

En 2019, deux jugements ont réformé le montant des amendes et trois jugements ont annulé la décision prise par la Direccte. Les amendes ont été **réformées** en raison de la méthode de calcul retenue pour définir le montant total de l'amende - notamment sur l'application de l'ancien plafond de 10 000 € prévu par l'article L. 1246-3- ou en raison de la disproportion du montant de l'amende au regard des difficultés financières de la société. Les motifs d'annulation des amendes relevaient d'une part, de l'interprétation des faits par le juge administratif, en l'espèce le juge avait considéré que la désignation du représentant avait bien été effectuée et d'autre part, d'une interprétation des textes de loi, pour lesquels les juges peuvent avoir une lecture distincte de celle donnée par l'administration (cf. encadré ci-dessous).

Il convient de souligner que deux jugements annulant les décisions des Direccte ont fait l'objet d'un appel de la part de la DGT, l'un de ces jugements a été annulé et est devenu définitif (CAA Douai, 15/04/2020, n°19DA00920).

Focus dossier : L'obligation de vigilance

Certaines amendes pour défaut de l'obligation de vigilance du donneur d'ordre confirmées en première instance en 2018 ont été en partie annulées en appel. Les juges ont ainsi jugé dans plusieurs arrêts que *« l'obligation de vigilance mise à la charge du donneur d'ordre n'excède pas la vérification, avant début du détachement, de ce que le prestataire étranger s'est formellement acquitté de la communication à l'administration de la déclaration de détachement des salariés et de la désignation de son représentant en France. A défaut d'une telle communication, il appartient au donneur d'ordre d'adresser dans les quarante-huit heures suivant le début du détachement une déclaration à l'inspection du travail », « Réserve faite d'omissions ou d'incohérences manifestes, ce devoir ne s'étend pas à la vérification détaillée du contenu des documents servis par le prestataire, laquelle relève de l'administration ».*

La DGT ne conteste pas ce considérant de droit qui correspond à une lecture combinée des articles L. 1262-2-1, L. 1262-4-1, et R. 1263-1 du code du travail. En revanche, en jugeant que *« le manquement à l'obligation de vigilance du donneur d'ordre est constitutif d'une seule incrimination qui ne saurait se dédoubler en fonction du nombre de documents non communiqués et n'est passible, par opération, que d'une seule amende dont le tarif unitaire ne peut être multiplié que par le nombre de salariés »* (CAA Lyon, 30/01/2020, n°18LY02028) et en annulant l'amende prononcée pour défaut d'obligation de vigilance concernant la désignation du représentant, les juges n'ont pas tenu compte des conséquences du considérant de droit précité et ont par conséquent commis une erreur de droit. Ainsi, huit arrêts de la cour administrative d'appel de Lyon (n°18LY02028, n°19LY00557, n°18LY01995, n°18LY01686, n°18LY01669, n°18LY02744, n°18LY02745, n°18LY0274) et un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy (n°18NC01659) font l'objet d'un pourvoi en cassation formé par la DGT.

Il a également été souligné que la solution dégagée par ces cours administratives d'appel conduit l'autorité administrative à sanctionner en pratique moins durement le donneur d'ordre pour ses manquements aux obligations de vérification, que les manquements initiaux de son prestataire, ce qui est contraire à la volonté du législateur qui consiste à responsabiliser au même niveau les donneurs d'ordre établis ou exerçant en France et les employeurs étrangers auxquels ils font appel. Il convient de souligner que la cour administrative d'appel de Paris a reconnu l'existence de sanctions administratives distinctes pour manquement à l'obligation de vigilance en validant les deux amendes prononcées par la Direccte d'Ile-de-France à l'encontre d'un donneur d'ordre pour méconnaissance de ses obligations de vérification (CAA Paris, 26/03/2019, n°17PA02719).

V. Impact des sanctions et autres données qualitatives

👉 Appréciation qualitative sur la mobilisation du dispositif

- Le dispositif d'amendes administratives est mobilisé sur l'ensemble du territoire et **implique tous les acteurs du système d'inspection du travail** depuis la rédaction du rapport par l'agent de contrôle et l'instruction des dossiers avec le contradictoire, la prise de la décision de sanction jusqu'à la gestion des éventuels contentieux.

Il ressort par ailleurs de Wiki'T que moins de 900 agents contrôle ont réalisé un rapport en vue d'une amende administrative du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019. A contrario, près de 60 % des agents n'ont toujours pas réalisé de rapport en vue d'une amende administrative en 2019 (même tendance qu'en 2018). Cela signifie d'une part qu'un certain nombre d'agents réalisent plusieurs procédures par an attestant de leur conviction dans l'efficacité du dispositif de sanction administrative et d'autre part, que le **travail d'appropriation** de ces nouveaux pouvoirs par la majorité des agents doit se poursuivre compte tenu de l'absence d'évolution constatée.

- S'agissant des **thématiques**, les services mobilisent plus fortement les thématiques PSI, durée du travail et dans une moindre mesure, l'hygiène/restauration/hébergement et investissent beaucoup moins les champs relatifs à la rémunération minimale légale et conventionnelle ou les stages.

La part encore importante des amendes prononcées sur les formalités en matière de détachement (PSI) s'explique par le fait que l'amende a été introduite dès 2015 avec une forte mobilisation des services sur une priorité de la politique du travail. Ces formalités, en particulier la déclaration préalable de détachement, étaient largement méconnues des entreprises sans sanction véritable avant 2015. Leur accomplissement conditionne la possibilité de contrôler effectivement les situations de travail.

En matière de PSI, les manquements relatifs aux formalités déclaratives (absence de DPD et absence de désignation d'un représentant en France), sont les plus largement relevés ; les amendes pour non-respect de la rémunération minimale ou la durée du travail des salariés détachés par exemple sont encore globalement peu investies sur le territoire, même si elles progressent.

Ainsi, depuis 2016, 1 981 décisions⁸ ont été notifiées à des sociétés étrangères en matière de PSI. S'agissant du noyau dur :

- 41 décisions ont été notifiées à des entreprises étrangères en matière de durée du travail (dont la Pologne (7), le Portugal (7) et l'Italie (6)),
- 25 en matière de santé et sécurité (dont 7 à des sociétés belges)
- 20 en matière de salaires (principalement des entreprises espagnoles (8))

Outre la complexité d'établir les faits, cela peut s'expliquer par la mobilisation d'autres outils plus efficaces : suspension de la prestation de service, injonctions faites aux donneurs d'ordre.

- Enfin, une des originalités relative aux amendes introduites par l'ordonnance du 7 avril 2016 réside dans la double voie mobilisable par l'agent de contrôle, **la voie de la sanction pénale ou de la sanction administrative** qui n'existe pas en matière de PSI. Les modalités de coordination entre les Directe et les Parquets, qui ont été définies respectivement dans **l'instruction DGT et la circulaire DACG de juillet 2016**,

⁸ Source Chorus (nombre de titres de perception émis à l'encontre des entreprises étrangères)

ne semblent pas poser de difficultés particulières d'application comme cela avait déjà été mentionné dans le bilan 2018. Il semble par ailleurs que le droit de préemption des parquets soit utilisé de façon marginale.

👉 L'impact des sanctions

Il ressort des questionnaires remontés par les services que la plupart des DI(R)ECCTE confirment l'efficacité du dispositif des sanctions administratives. Il a pu être constaté par les services un **réel impact de la décision sur le comportement de l'entreprise**.

D'une part, de **nombreuses régularisations** ont été observées. Certaines interviennent avant même le prononcé de la sanction, ce qui est pris en compte par les services dans la fixation du montant de l'amende. Néanmoins, il est relevé que certains dossiers ne peuvent pas donner lieu à régularisation (par exemple : dépassement des durées maximales et de repos) ou ne permettent pas une visibilité sur les suites données (non-respect d'une décision d'arrêt de travaux, installations sanitaires sur les chantiers de courte durée par exemples).

Certaines régions ont fait part de la mise en place **d'actions régionales** intégrant les sanctions administratives, notamment en matière de décompte de la durée du travail et des installations sanitaires sur les chantiers ayant permis des régularisations (ex : partenariat avec les organisations professionnelles et les organismes de prévention pour accompagner et aider le secteur à faire évoluer les situations mais aussi pour sanctionner fermement les manquements persistants).

D'autre part, les services soulignent que ce dispositif de sanction permet globalement une **faible réitération des manquements**.

Pour les sanctions relatives à la **durée du travail**, 4 régions ont fait état, suite à l'annonce de l'engagement de la procédure de sanction et/ou dans le cadre du débat contradictoire, des mesures prises par les auteurs des manquements, telles que présentation de modèles de documents de décompte, mise en œuvre de réorganisations pour éviter les dépassements de la durée du travail, procédures d'enregistrement de la durée du travail et de son suivi ou encore installation dans les véhicules de dispositifs géo localisés de contrôle et de suivi de la durée de service en temps réel des conducteurs routiers, qui tendent à illustrer l'impact de la sanction. Néanmoins, cette tendance n'est pas à généraliser puisqu'il apparaît que les auteurs des manquements ne se mettent pas toujours en conformité, malgré la sanction.

En matière de **PSI**, certaines régions relèvent la **difficile mesure de l'impact**, lorsque la procédure concerne une entreprise étrangère. Il est parfois impossible de savoir si l'absence de réitération résulte de l'absence de nouveau contrôle ou d'une mise en conformité par l'entreprise. Il ressort des questionnaires transmis par 4 régions que l'impact, bien que difficilement mesurable, peut-être davantage visible s'agissant des entreprises durablement implantées sur le territoire, plus accoutumées au détachement, qui peuvent s'engager à prendre des mesures relatives aux manquements constatés. Certaines actions ont pu permettre un accompagnement vers la régularisation (ex : visites et contre visites mises en place dans une région pendant trois années consécutives pour plusieurs sociétés étrangères, augmentation du nombre de contrôles PSI et hygiène dans les chantiers dans une autre région, ayant permis des faibles réitérations).

S'agissant des sanctions en matière **d'hygiène**, l'impact de la sanction est plutôt visible, pour 5 régions, dans le secteur du BTP, puisqu'il est constaté que certaines entreprises s'attachent à présenter des mesures correctives dès le contradictoire. Néanmoins, une politique ferme en la matière a dû être mise en œuvre dans une région pour obtenir un tel résultat ou encore une action coordonnée spécifique pour améliorer les conditions d'hygiène sur les chantiers, dans une autre région.

☞ L'évolution de la politique de sanction suite à la loi ESSOC du 10/08/2018 et la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Sur la politique de sanction, plus de la moitié des régions interrogées affirment avoir fait évoluer leur politique notamment en ce qui concerne le **choix de la sanction** (avertissement/ amende). Sur ces 9 DI(R)ECCTE, 4 affirment également avoir fait évoluer le **montant des amendes** (certaines eu égard au comportement des entreprises, d'autres, en augmentant le montant des amendes notifiées en corrélation avec le doublement des montants des amendes introduit par la loi du 5 septembre 2018 ou encore au regard des montants moyens nationaux). Certaines autres régions ayant fait évoluer leur politique ont notamment concentré celle-ci sur les **actions prioritaires** pour 2019.

En synthèse, les politiques régionales ont évolué pour plus de la moitié du territoire spécifiquement sur la mobilisation des avertissements et sur le montant des amendes. Une deuxième partie des régions, soit un peu moins de la moitié, n'ont pas spécifiquement fait évoluer leur politique, ou n'ont pas fait remonter l'information dans les questionnaires.

☞ Les problématiques remontées par les services

Deux problématiques principales sont identifiées par une majorité de régions.

D'une part, le **recouvrement des amendes** constitue un point de tension dans le cadre de la procédure de sanction administrative, notamment s'agissant des PSI. En effet, la grande majorité des services constatent des difficultés de recouvrement relatives aux entreprises en difficultés (liquidations judiciaires) et aux entités étrangères surtout, notamment au regard du défaut d'adressage des courriers (société « boîtes aux lettres », destinataire ne résidant plus à l'adresse indiquée), mais également dans le secteur du BTP où les entreprises sont amenées à déménager régulièrement. Pour pallier cette difficulté, le suivi du recouvrement ainsi que des collaborations avec les services en charge du recouvrement (DRFIP) ont été mis en place dans certains services. Egalement, des coopérations entre services départementaux et URACTI ont pu permettre l'aboutissement d'opérations de recouvrement.

Le taux de recouvrement des amendes apparaît en nette progression en 2019, y compris pour les entreprises étrangères (cf. partie 3) et les efforts doivent se poursuivre pour améliorer encore la couverture. Au niveau national, des travaux ont ainsi été engagés avec la DGFIP pour améliorer le recouvrement de l'ensemble des amendes sur le territoire en élaborant des procédures communes DRFIP/ DIRECCTE.

D'autre part, la **mobilisation** assez **inéga**le du dispositif sur l'ensemble du territoire, parfois même au sein des départements d'une même région, est mise en évidence par les services. D'autres régions constatent également des disparités dans les thématiques de sanction mobilisées.

A ce titre, une démarche d'information a par exemple pu être mise en place en région quant à l'utilité des actions afin que les agents qui ne l'ont pas encore fait s'emparent du dispositif. La DGT encourage fortement ces initiatives.

VI. Illustrations : quelques dossiers emblématiques en 2019

Ces illustrations complètent celles figurant dans la partie 1 du présent bilan.

Bourgogne-Franche Comté : amende PSI pour absence de représentant en France, non conservation sur place et non présentation sans délai des documents

Une société de travail temporaire A, située en Roumanie, met régulièrement à disposition des salariés intérimaires auprès de la société B, située à Besançon, pour la réalisation de ses chantiers.

Le 26 mars 2019, des contrôles sont réalisés (URACTI et UC) dans les locaux du donneur d'ordre puis sur des chantiers à Besançon. Les agents rencontrent trois salariés temporaires roumains mais aucun des documents relatifs à ces salariés détachés et à l'activité de la société A ne sont accessibles sur place. Suite à la demande des inspecteurs, la société adresse les documents relatifs à la situation des salariés et à la prestation effectuée, mais les agents constatent que ni les primes de précarités, ni les congés payés, ne sont identifiés sur les bulletins de salaires et les certificats A1 fournis paraissent avoir été modifiés, jetant le doute sur le respect du SMIC et la déclaration des salariés détachés auprès de la sécurité sociale roumaine.

Suite à plusieurs demandes de documents complémentaires et relances par les agents (liste des salariés détachés au sein de l'entreprise utilisatrice B, contrats de mission et de mise à disposition, bulletins de salaire et certificats A1 de l'ensemble des salariés détachés), la société ne transmet pas la totalité des documents.

Un deuxième contrôle est diligenté le 11 octobre 2019 au cours duquel les agents obtiennent des documents relatifs à la prestation de la société A et demandent la communication de documents complémentaires pour vérifier ces éléments. Suite à relances et en l'absence de réponse, un courrier informe la société de la constitution du délit d'obstacle et de la possibilité d'une suspension de prestation.

A la suite d'un nouveau contrôle et de nouvelles demandes de documents restées sans réponse, une procédure de suspension de la prestation est engagée par une décision du 17 décembre 2019. Après plusieurs échanges, la société fait part de ses remarques et adresse certains documents, toutefois à l'issue du délai de la décision de suspension, des éléments essentiels manquent toujours, les contrats de mission ainsi qu'une information fiable relative à son représentant en France et aux modalités de conservation des documents exigibles à présenter au service de contrôle.

Suite à la consultation du télé-service SIPSI, il apparaît que la société A a procédé à des déclarations de détachement pour le compte de la société B pendant la période de suspension de sa prestation. Un nouveau contrôle a permis d'établir que la société n'a tiré aucun enseignement de la situation.

En avril 2021, deux amendes administratives sont prononcées, d'un montant total de 27 000 euros (1000 euros pour non-respect de l'obligation de désigner un représentant en France multiplié par 7 salariés et 800 euros pour non conservation sur place et non présentation, sans délai, des documents exigibles en cas de prestation de service internationale multiplié par 25 salariés soit 20 000 euros).

Corse : amendes en matière d'hygiène sur les chantiers

Huit entreprises ont fait l'objet de sanctions importantes en 2019 pour des infractions aux règles d'hygiène sur les chantiers, avec des amendes allant de 15 000 euros à 56 000 euros.

Ces montants ont été définis dans le respect des critères et limites fixés par la loi (gravité, nombre de salariés concernés, durée de l'infraction, comportement de l'auteur, situation économique et financière) et en appliquant le principe selon lequel l'amende doit être au moins égale aux coûts éludés du fait des manquements constatés, et ce, de manière à éviter que la commission d'infractions soit au final moins coûteuse pour l'auteur que de respecter ses obligations.

Centre-Val-de-Loire : PSI dans le secteur de l'éolien

A l'occasion de contrôles sur des parcs éoliens situés au sein de la région, les agents de contrôle ont constaté que les entreprises intervenantes étrangères ne respectaient pas leurs obligations en matière de détachement (déclaration, désignation d'un représentant). Des procédures de sanction administrative ont été engagées à l'égard de ces entreprises, mais également à l'égard de la société A donneur d'ordre commun à ces chantiers.

Ainsi, un agent de contrôle de l'Unité départementale du Cher avait constaté sur un chantier du parc éolien que la société portugaise B et la société allemande C avaient détaché respectivement 8 et 2 salariés pour effectuer des travaux de montage d'éolienne sans avoir procédé à la déclaration préalable. Par décision en date du 27 juin 2019, une amende d'un montant total de 15 000 euros a été prononcée à l'égard de la société A pour avoir omis de vérifier que les deux entreprises sous-traitantes avaient procédé à la déclaration de détachement.

Ensuite, lors d'un contrôle effectué sur un autre site, un agent de contrôle de l'unité régionale d'appui et de contrôle du travail illégal a constaté le 18 janvier 2019 que la société luxembourgeoise D avait détaché 3 salariés sans avoir procédé à la désignation d'un représentant en France. Par décision en date du 14 janvier 2020, une amende d'un montant de 6 000 euros a été prononcée à l'égard de la société A pour avoir omis de vérifier la désignation d'un représentant.

Il est à noter que la société A est présente sur des parcs éoliens situés sur l'ensemble de la France et que des échanges ont eu lieu entre nos services et ceux d'autres Direccte (Bretagne notamment) en lien avec le GNVAC en vue de la réalisation de contrôles sur leurs territoires.

A l'occasion de l'entretien avec les représentants de la société A précédant la seconde décision, ces derniers nous ont présenté des documents établis suite aux contrôles dont l'objet est de rappeler à l'encadrement de leur société et à leurs prestataires leurs obligations respectives en matière de détachement des salariés.

Ile-de-France : sanctions en matière de PSI, d'hygiène et de non-respect décision

- **Suspension de la prestation de l'entreprise établie en Allemagne sur le chantier de construction d'un immeuble et intervenant pour le compte d'un ascensoriste sur le montage des ascenseurs** : une décision de suspension de la prestation a été notifiée. Par ailleurs, une amende pour défaut de désignation d'un représentant en France et de présentation de documents en langue française a été prononcée pour un montant total de 24 000 euros.

Le donneur d'ordre a immédiatement exclu l'ascensoriste de l'ensemble des chantiers en France sur lesquels elle avait recours à celui-ci. L'action de l'agent de contrôle a été confortée sur le chantier.

- **Deux thématiques en santé sécurité sur un chantier** : Sur un chantier de ravalement de moins de 4 mois, l'agent de contrôle a constaté que trois salariés étaient exposés à un risque de chute de hauteur au cours du montage de l'échafaudage (absence de garde-corps, éloignement de la façade, élément de plancher incompatible avec les éléments de l'échafaudage) et a procédé à l'arrêt des travaux. L'agent a également constaté l'absence totale d'installations sanitaires.

L'entreprise ayant demandé l'autorisation de procéder au démontage de l'échafaudage, l'agent de contrôle s'est rendu sur place au jour et heure convenus. Elle a constaté que deux salariés étaient en train de terminer le démontage. Les installations sanitaires mises en œuvre (roulotte de chantier) n'étaient pas conformes.

A l'issue de la procédure contradictoire, par décision du 27 septembre 2019, une amende de 1 000 € a été notifiée pour chacun des cinq manquements en matière d'installations sanitaires, concernant trois salariés (soit 15 000 €). Par ailleurs, une amende de 10 000 € a été notifiée concernant le non-respect de l'arrêt de travaux, concernant deux salariés (soit 20 000 €).

Cette décision fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

Réunion : non- respect de la rémunération minimale par une entreprise étrangère

Au mois de mai 2019, l'agent de contrôle chargé de la lutte contre le travail illégal se rend sur le site d'une centrale thermique suite à la réception de déclarations de détachement d'une entreprise italienne venue réaliser des travaux de mise en conformité des installations. La veille du contrôle, 47 salariés sont déclarés détachés par cette entreprise via SIPSI.

Le jour du contrôle, l'agent constate la présence de 40 salariés ; le représentant de l'entreprise italienne présent sur place n'informe pas celui-ci de la présence de salariés détachés d'autres sociétés.

A la suite de la réception de documents complémentaires demandés lors du contrôle, l'agent constate qu'en réalité, 15 salariés présents la veille travaillent pour une entreprise roumaine qui n'a procédé à aucune déclaration de détachement. L'examen des bulletins de salaires de mars et avril 2019 révèlent en outre que ces salariés sont payés à un niveau très inférieur au SMIC puisque le taux horaire brut appliqué par l'entreprise roumaine oscille entre 3,50 et 4,50 €.

L'agent de contrôle adresse rapidement un courrier d'observations sur les manquements constatés (défaut de déclaration de détachement, défaut de désignation d'un représentant) et injonction à régulariser les salaires. Le premier impact a été la **régularisation des salaires non-versés** aux salariés réalisée fin mai 2019 ; le contrôle et les constats posés ont aussi permis de faire prendre conscience à tous les intervenants (maitre d'ouvrage, donneur d'ordre) de leurs obligations et responsabilités en la matière.

Suite à la transmission du rapport en vue du prononcé d'une **amende** administrative, l'entreprise a été informée et invitée à faire connaître ses observations dans le cadre du contradictoire ; le dossier en cours.

Martinique : non-respect d'une décision

Lors d'un contrôle d'un chantier de construction de maison individuelle chez un particulier dans le cadre d'une opération du CODAF, une décision d'arrêt de travaux pour danger grave et imminent de chute de hauteur est notifiée le 9 janvier 2019 à l'encontre de l'entreprise A.

A l'occasion de ce contrôle effectué sous l'égide du CODAF (Comité de lutte anti-fraude) en présence des agents de la PAF (Police Aux Frontières), les infractions suivantes sont relevées à l'encontre de cette société :

- travail dissimulé par dissimulation de trois emplois salariés ;
- emplois de deux étrangers sans titre les autorisant à exercer une activité salariée sur le territoire national ;
- constat d'un montage juridique frauduleux qualifié de prêt illicite de main d'œuvre permettant à la société B de présenter les documents administratifs demandés par les maitres d'ouvrage afin d'obtenir les marchés alors qu'elle ne paie pas ses cotisations sociales ; celles-ci étant supportées par la seconde entreprise A, laquelle a des dettes et ne s'acquitte pas de ses contributions.
- Par ailleurs, l'employeur ne demande pas l'autorisation de reprise des travaux à l'agent de contrôle.

Il est constaté lors d'un nouveau contrôle du chantier de construction des maisons individuelles que l'arrêt de travaux précédent n'a pas été respecté mais aussi que les conditions de sécurité n'ont pas été renforcées et que le danger grave et imminent persiste. Un nouvel arrêt de travaux en date du 29 janvier 2019 fondé sur des constats identiques est alors notifié.

Au regard de ces éléments, une décision d'amende est notifiée le 16 avril 2019 pour non-respect d'une décision d'un agent de contrôle, d'un montant total de 63 000 euros, concernant 7 salariés : prise en compte de la gravité et multiplicité des infractions constatées, du caractère réitéré de la mise en danger de la vie des salariés, de la répétitivité des infractions commises et du caractère manifestement délibéré de l'employeur de ne pas appliquer ni respecter la réglementation sociale.

L'employeur a contesté la décision de sanction. Cette affaire n'a pas encore été jugée.

Nouvelle-Aquitaine

Les premières amendes dans le secteur des **transports** ainsi qu'une amende pour **absence de déclaration de chantier forestier** ont été notifiées en 2019.

De nombreux dossiers portent par ailleurs sur des dépassements de la **durée du travail** parfois très importants, notamment pour des entreprises ayant une activité de traiteur ou hôtel avec organisation de réceptions ou de séminaires.

Une décision a par exemple été notifiée le 26 juillet 2019 pour des dépassements en matière de durée quotidienne et hebdomadaire de travail et non -respect du repos quotidien, pour un montant total de 41 320 €.

Occitanie : durée du travail

Parmi de nombreux dossiers concernant la durée du travail, celui de la société X met en exergue des manquements à la tenue des documents de décompte, aux durées maximales quotidiennes et hebdomadaires pour plusieurs dizaines de salariés, ainsi qu'un système d'écrêtage de la durée du travail intégré à la badgeuse. Des constats similaires avaient déjà été opérés en 2016.

L'amende ainsi prononcée en 2019 est significative (37 500 €), elle a été recouvrée et n'a pas donné lieu à recours. En outre, des mesures correctrices ont été mises en place par l'entreprise.

Pays de Loire : sanction en matière d'hébergement

A la suite d'un contrôle effectué le 9 avril 2019 lors d'une représentation du Lac des Cygnes, les agents de contrôle ont constaté que cinq salariés de l'entreprise française qui assurait la prestation de restauration (catering) étaient logés par leur employeur dans un camping-car mis à leur disposition.

Ce véhicule était stationné à l'extérieur de la salle de spectacle et les agents ont reçu l'autorisation des occupants d'y entrer. Ils ont noté la mise à disposition de quatre couchages dans un espace commun ne comportant aucun cloisonnement ; l'un au-dessus du poste du conducteur, un autre plus large placé derrière le poste de pilotage et deux autres lits superposés à l'arrière.

Outre le non-respect de plusieurs dispositions du code du travail, les conditions de logement des salariés dans un même espace exigü, confiné, n'offrant ni confort, ni intimité, avec une mixité imposée, sont apparus incompatibles avec la dignité humaine.

Il a été enjoint à l'entreprise de régulariser immédiatement cette situation. Parallèlement, il a été mis en œuvre les dispositions relatives à l'obligation de diligence prévue par les dispositions de l'article L. 4231-1 du code du travail en portant cette situation à la connaissance du donneur d'ordre, afin que celui-ci enjoigne également à son cocontractant de la régulariser.

L'entreprise de catering a répondu avoir pris les dispositions nécessaires pour mettre en conformité les conditions de logement de ses cinq salariés en hébergeant trois d'entre eux, dont la seule salariée, à l'hôtel, cette dernière bénéficiant d'une chambre seule, et en maintenant les deux autres salariés dans le camping-car.

A l'étude de la fiche descriptive du véhicule, les agents de contrôle ont constaté que la surface habitable du camping-car était de 10,04 m² et le volume de 23,09 m³ et que, par conséquent, les minima imposés par l'article R. 4228-27 du code du travail pour l'hébergement de deux salariés (surface de 12m² et volume 30m³) n'étaient toujours pas respectés.

Cette situation a donné lieu à la transmission d'un rapport d'amende administrative.

Une amende administrative de 7 000 euros a été prononcée à l'encontre de l'entreprise pour :

- usage de lits superposés dans le camping-car
- défaut de séparation homme/femme dans le camping-car
- surface habitable et volume insuffisants par personne.

PACA : manquements en matière de durée du travail dans la réparation navale

L'immobilisation d'un navire devant être la plus courte possible, une société a choisi, d'une part, de faire effectuer à ses propres salariés un grand nombre d'heures et, d'autre part, de sous-traiter le maximum de travaux.

En octobre 2017, le chantier a pu prendre possession de la plus grande cale sèche de Méditerranée et l'une des plus imposantes au monde lui permettant d'accueillir des navires plus nombreux et de tailles plus importantes.

La société a sollicité, comme elle le fait régulièrement, une dérogation à la durée maximale hebdomadaire de travail afin de la porter à 60 h. Cette demande a été rejetée pour un motif de forme (*non consultation des IRP*) mais également sur un motif de fond, l'entreprise arguant d'un surcroît exceptionnel d'activité aucunement démontré.

A noter que la structure ne dispose d'aucun accord d'entreprise sur la durée du travail. Les heures réalisées par les salariés sont donc rémunérées avec majoration ou récupérées.

En mars 2018, l'inspecteur du travail initie un contrôle de la durée du travail et porte ses investigations sur les mois d'octobre à décembre (*période, objet de la dérogation refusée*) en s'attachant à trois points de la réglementation : les durées journalière et hebdomadaire de travail ainsi que le respect du repos hebdomadaire.

Après analyse des relevés d'heure de 81 salariés, 70 travailleurs sont concernés par le dépassement de la durée quotidienne, 72 par le dépassement de la durée hebdomadaire et 68 par l'absence de repos hebdomadaire.

Certains dépassements sont édifiants. Pour exemple, il est constaté qu'un salarié du service « levage » a travaillé 11 jours consécutifs, certains salariés réalisant 100 heures de travail en une semaine, jusqu'à 16 H de travail par jour.

Ces infractions sont d'autant plus graves qu'elles concernent des salariés affectés à des travaux physiques intenses, à forte pénibilité, utilisant des engins dangereux, dans des espaces souvent réduits où nombre de travailleurs évoluent en co-activité.

Une première sanction est notifiée à l'entreprise en septembre 2019, relevant 106 manquements à la durée quotidienne du travail, 18 à la durée maximale hebdomadaire et enfin 15 manquements à la règle du repos hebdomadaire. Le montant total de la sanction, compte tenu du nombre de travailleurs concernés s'élève à 203 800 €.

A la suite d'un recours gracieux, l'amende est réduite à 88 400 €. Cette dernière décision notifiée en novembre 2019 ne sera pas contestée.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
SYNTHESE : LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU BILAN	6
ELEMENTS QUANTITATIFS	6
ELEMENTS QUALITATIFS	6
SOURCES ET METHODOLOGIES	7
1. UN NOMBRE CROISSANT DE DECISIONS	8
REPARTITION DES DECISIONS PAR THEMATIQUES	8
ZOOM SUR LES AMENDES PSI.....	9
ZOOM SUR LES AMENDES « HORS PSI»	9
LES SECTEURS D'ACTIVITES CONCERNES	11
ZOOM SUR LES PSI.....	11
ZOOM SUR LES AMENDES AUTRES.....	12
2. FOCUS SUR LE MONTANT DES AMENDES.....	15
MONTANT TOTAUX DES DECISIONS EN 2019.....	15
MONTANT UNITAIRE MOYEN PAR DECISION, PAR THEMATIQUE ET PAR REGION	15
3. LE RECOUVREMENT DES AMENDES EN PROGRESSION	17
3.1 TAUX DE RECOUVREMENT GLOBAL PAR THEMATIQUE.....	17
3.2 FOCUS RECOUVREMENT PAR PAYS.....	19
3.3 FOCUS TAUX DE RECOUVREMENT PAR REGION	20
4. CONTENTIEUX DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES : DES LITIGES ET DES DECISIONS CONFIRMES EN HAUSSE	21
4. 1 CONTENTIEUX GENERAL PAR CATEGORIE DE SANCTION	21
4.2 FOCUS AMENDES DUREE DU TRAVAIL, HYGIENE, REMUNERATION ET NON-RESPECT DES DECISIONS D'AGENTS DE CONTROLE.....	22
4.3 FOCUS : ACCOMPAGNEMENT DES SERVICES EN MATIERE DE CONTENTIEUX	24
4.4 FOCUS CONTENTIEUX PSI	25
5. IMPACT DES SANCTIONS ET AUTRES DONNEES QUALITATIVES.....	27
☞ APPRECIATION QUALITATIVE SUR LA MOBILISATION DU DISPOSITIF	27
☞ L'IMPACT DES SANCTIONS	28

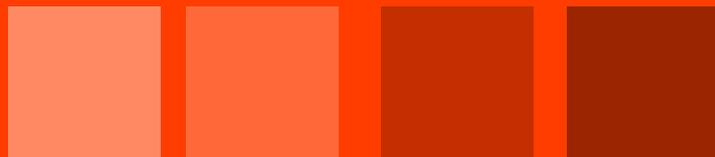
☞ L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE SANCTION SUITE A LA LOI ESSOC DU 10/08/2018 ET LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTE DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL	29
☞ LES PROBLEMATIQUES REMONTEES PAR LES SERVICES	29

6. ILLUSTRATIONS : QUELQUES DOSSIERS EMBLEMATIQUES EN 2019 30

BOURGOGNE-FRANCHE COMTE : AMENDE PSI POUR ABSENCE DE REPRESENTANT EN FRANCE, NON CONSERVATION SUR PLACE ET NON PRESENTATION SANS DELAI DES DOCUMENTS.....	30
CORSE : AMENDES EN MATIERE D'HYGIENE SUR LES CHANTIERS.....	30
CENTRE-VAL-DE-LOIRE : PSI DANS LE SECTEUR DE L'EOLIEN	31
ILE-DE-FRANCE : SANCTIONS EN MATIERE DE PSI, D'HYGIENE ET DE NON-RESPECT DECISION	31
REUNION : NON- RESPECT DE LA REMUNERATION MINIMALE PAR UNE ENTREPRISE ETRANGERE	32
MARTINIQUE : NON-RESPECT D'UNE DECISION.....	32
NOUVELLE-AQUITAINE.....	33
OCCITANIE : DUREE DU TRAVAIL.....	33
PAYS DE LOIRE : SANCTION EN MATIERE D'HEBERGEMENT.....	33
PACA : MANQUEMENTS EN MATIERE DE DUREE DU TRAVAIL DANS LA REPARATION NAVALE.....	34

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: Répartition des décisions par thématiques.....	8
Figure 2: Nombre de décisions PSI par région.....	9
Figure 3: Nombre de décisions « hors PSI » par région	9
Figure 4: Nombre de décisions rapporté à l'effectif d'agents de contrôle par région en 2019.....	10
Figure 5: Répartition des décisions par secteur d'activité	11
Figure 6: Montant totaux par thématique des décisions en 2019.....	15
Figure 7: Montants moyens des amendes par thématique	15
Figure 8: Montants moyens des amendes par région.....	16
Figure 9: Taux de recouvrement par année par thématique	17
Figure 10: Données sur le recouvrement des amendes administratives par pays 2016-2019	19
Figure 11: Données sur le recouvrement des amendes administratives par DIRECCTE 2016-2019.....	20
Figure 12: Contentieux en matière de sanctions administratives 2019.....	21
Figure 13: Contentieux en matière de décisions durée du travail, l'hygiène, la rémunération et le non-respect des décisions d'agents de contrôle	22
Figure 14: Décisions des juridictions administratives depuis l'entrée en vigueur des amendes PSI (données au 31/12/2019)	25



La **diffusion** et l'**utilisation** de ce document sont **réservées** exclusivement aux services du Ministère du Travail.

DIRECTION GENERALE DU TRAVAIL
Service d'Animation Territoriale
39-43 Quai André Citroën
75902 PARIS CEDEX 15

