

*Comité local de lutte contre la fraude
Délégation nationale de lutte contre la fraude
Fraude
Travail illégal*

Circulaire de la DACG n° CRIM 08-15/G4 du 29 septembre 2008 concernant la présentation des dispositions issues du décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude et de l'arrêté du 6 août 2008 fixant la liste des comités locaux de lutte contre la fraude, leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement

NOR : JUSD0823221C

La garde des sceaux, ministre de la justice à Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel; Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance (pour attribution) et à Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel; Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance; Monsieur le représentant national auprès d'Eurojust (pour information).

Le 18 avril 2008 a été publié le décret n° 2008-371 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale de la lutte contre la fraude.

Ce décret traduit la réforme annoncée par la lettre de mission adressée le 11 octobre 2007 par le Président de la République et le Premier ministre à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique dans lequel était annoncée la dissolution de la délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal et la création de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre du budget.

La fraude au sens de ce décret doit être entendue comme celle qui porte atteinte aux finances publiques en général, incluant le volet du travail illégal, le volet fiscal et le volet des prestations sociales.

Toutefois, sur le volet fiscal, conformément aux dispositions de l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, repris au décret du 18 avril 2008 susvisé, la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts restent de la compétence exclusive de la direction générale des finances publiques. Ces missions sont néanmoins remplies sans préjudice de la participation des services fiscaux aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité du préfet.

Cette réforme entraîne des conséquences importantes sur le dispositif de lutte contre les fraudes en général et celle contre le travail illégal en particulier.

Il s'agit dans la présente circulaire de présenter succinctement l'architecture du nouveau dispositif issu du décret du 18 avril 2008 et de l'arrêté du 6 août 2008 (I) et d'en préciser les modalités de mise en œuvre (II).

I. – ARCHITECTURE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'architecture générale du dispositif issu du décret du 18 avril 2008 est la suivante :

- création d'une délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) par l'article 1^{er} du décret. Cette délégation est rattachée au ministère du budget par l'article 2, lequel énumère les missions qui lui sont confiées. Elle comprend un ou plusieurs magistrats (art. 4);
- création d'un comité national de lutte contre la fraude (CNLF), dénommé commission nationale de lutte contre le travail illégal lorsqu'il se réunit sur les questions relatives au travail illégal. Il sera désormais de niveau exclusivement ministériel, sous la présidence du Premier ministre. Le garde des sceaux, ministre de la justice y participe;
- création de comités locaux : à titre expérimental jusqu'au 19 octobre 2009, différents types de comités locaux sont mis en place alternativement dans les départements ou régions dont la liste est fixée par arrêté (1) :
 - soit les comités locaux de lutte contre la fraude, de niveau régional ou départemental sous la présidence du préfet, qui coexistent avec les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et complètent leur action;
 - soit les comités locaux uniques de lutte contre la fraude, de niveau exclusivement départemental, sous la présidence du préfet, qui absorbent les COLTI. Dans cette hypothèse, les comités se réunissent en formation restreinte sous la présidence du procureur de la République lorsqu'une « action de contrôle ou une opération concertée entre plusieurs organismes ou services est nécessaire » (art. 8 du décret);

(1) Cf. annexe I : tableau de répartition géographique des comités locaux de lutte contre la fraude telle que prévue par l'arrêté du 6 août 2008 fixant la liste des comités locaux de lutte contre la fraude, leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

- suppression de la commission départementale de lutte contre le travail illégal créée par l'article 9 du décret n° 97-213 du 11 mars 1997. Cette commission présidée par le préfet avait pour but d'élaborer un programme de lutte contre le travail illégal, de déterminer les objectifs départementaux au regard des orientations arrêtées par la commission nationale et de dresser un bilan semestriel de son action.

La suppression de la commission départementale entraîne de facto la suppression du programme de prévention contre le travail illégal et du bilan semestriel. C'est au comité local unique de lutte contre la fraude ou au COLTI de définir les objectifs de lutte contre le travail illégal. Des bilans trimestriels devront être élaborés (art. 4 de l'arrêté du 6 août 2008).

Le schéma du dispositif est présenté en annexe II.

II. – LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU DISPOSITIF

II.1. Principes généraux

Aux termes du décret du 18 avril 2008, les comités locaux de lutte contre la fraude se réunissent au moins trois fois par an et sont présidés en formation plénière par le préfet. Cette formation a notamment pour mission d'élaborer un programme de travail et d'établir l'évaluation de l'activité (art. 4 de l'arrêté du 6 août 2008).

Il convient de préciser que cette architecture n'est cependant pas contraire aux dispositions des articles 12 et 13 du code de procédure pénale qui confèrent aux procureurs de la République la direction de la police judiciaire sous la surveillance des procureurs généraux. A ce titre, le parquet demeure la seule institution chargée de conduire l'action publique.

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 6 août 2008, les procureurs généraux ainsi que les procureurs de la République sont désormais présents ou représentés au sein de chaque formation plénière des comités, que ceux-ci soient de niveau régional ou départemental. Si la participation des procureurs généraux aux instances départementales est de nature à améliorer la cohérence de l'action publique dans le domaine de la lutte contre la fraude, une telle organisation suppose que ces derniers déterminent les modalités de répartition des attributions liées à la participation à ces comités aux côtés des procureurs de la République.

Les procureurs généraux ainsi que les procureurs de la République prendront l'attache des préfets afin d'élaborer conjointement la mise en œuvre du nouveau dispositif. De même, ils veilleront en particulier à se faire communiquer à l'avance l'ordre du jour de la séance. Ils pourront à ce titre y suggérer des thèmes de travail ou de réflexion.

Le rectificatif publié au *Journal officiel* de la République française du 27 septembre 2008 a remplacé le terme « fonctionnaires » par celui de « personnes » au 1° de l'article 3 de l'arrêté du 6 août 2008 pour désigner les participants aux comités locaux, dont les magistrats du parquet.

L'article 5 de l'arrêté du 6 août 2008 précise en outre qu'il appartient au préfet et au procureur de la République de désigner conjointement les membres du secrétariat permanent des comités.

II.1.1. *Les comités locaux de lutte contre la fraude*

Dans les départements et régions expérimentateurs des comités locaux de lutte contre la fraude lesquels « s'assurent de la conduite d'actions judiciaires communes et coordonnées » aux termes de l'article 8 du décret, la fonction des comités doit s'entendre comme une instance de concertation et de mutualisation des moyens, sans remise en cause de la mission dévolue aux parquets dans la définition de la politique pénale et l'exercice de l'opportunité des poursuites.

Il convient de préciser que le défaut de superposition des limites des régions avec les ressorts de cours d'appel a été pris en compte dans l'arrêté afin d'éviter que plusieurs procureurs généraux ne soient concernés par le même comité local régional. Chacune des cinq régions d'expérimentation retenues (Alsace, Bretagne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais et Picardie) ne relève ainsi que d'une seule cour d'appel.

II.1.2. *Les comités locaux uniques de lutte contre la fraude*

Dans les départements expérimentateurs des comités locaux uniques de lutte contre la fraude, la formation restreinte à vocation opérationnelle des comités locaux uniques de lutte contre la fraude, lesquels supposent une disparition des COLTI, est présidée par le procureur de la République près le tribunal de grande instance siégeant au chef-lieu du département.

II.2. Les dispositions concernant spécifiquement la lutte contre le travail illégal

Les attributions de la commission nationale de lutte contre le travail illégal, formation restreinte du Comité national de lutte contre la fraude, sont calquées sur celles qui figuraient dans le décret n° 97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de la lutte contre le travail illégal.

Par ailleurs, s'agissant des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) qui ont vocation à perdurer en l'état lorsqu'un comité local unique n'est pas mis en place, le décret du 18 avril 2008 reprend dans ses articles 9, 10

et 11 les dispositions du décret du 11 mars 1997 précité (missions, composition, secrétariat permanent), en supprimant les dispositions liées à la commission départementale de lutte contre le travail illégal en raison de la disparition de cette structure.

Lorsque les COLTI sont maintenus, les comités locaux de lutte contre la fraude ne traitent que des questions relatives aux autres fraudes, à la différence des comités locaux uniques.

Le comité local unique de lutte contre la fraude en formation restreinte, lorsqu'il se réunira pour la mise en œuvre d'actions ou d'opérations visant à lutter contre le travail illégal, s'inspirera de la politique d'action publique régissant les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI)

A ce titre, la circulaire du 27 juillet 2005 de la direction des affaires criminelles et des grâces portant sur la politique pénale en matière de répression des infractions de travail illégal conserve toute sa pertinence. Il conviendra ainsi de respecter les axes suivants :

- la nécessité d'un rôle actif d'un représentant du parquet spécialisé participant aux comités locaux de lutte contre la fraude, lesquels pourront prendre une forme thématique ;
- l'étroite association entre la conduite de la police judiciaire par le parquet et l'action des principaux corps d'inspection et de contrôle chargés de constater l'existence d'infractions afin de mener des investigations transversales et exhaustives dans la recherche de la preuve ;
- l'opportunité de créer des audiences correctionnelles spécialisées dans le traitement de ces dossiers. Il sera en outre important d'informer les services administratifs ayant constaté les infractions (pour que ceux-ci puissent y être éventuellement représentés) (1) ;
- la prise en compte de la singularité des secteurs d'activité économique particulièrement touchés par le travail illégal (spectacle vivant et enregistré, agriculture, bâtiments et travaux publics, hôtellerie et restauration). En corollaire, la nécessité de favoriser dans ces domaines une politique de contrôle soutenue ainsi que la signature de conventions partenariales avec les instances professionnelles ;
- la recherche et la poursuite toute particulière de certaines formes d'infractions telles que celles ayant une dimension transnationale ou relative à l'emploi illicite d'individus de nationalité étrangère ;
- la nécessité de privilégier les poursuites par convocation par officier de police judiciaire, comparution immédiate et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. A ce titre, l'information judiciaire doit demeurer résiduelle et concerner uniquement les procédures relatives à des réseaux organisés ou à des infractions complexes ;
- la pertinence, lors de l'audience de jugement, d'un prononcé de peines complémentaires (affichage, diffusion du jugement, confiscation des objets, interdiction d'exercice d'une activité professionnelle) ;
- la nécessité de rendre exceptionnels les classements sans suite d'opportunité. De même, les alternatives aux poursuites doivent être limitées et circonscrites aux mesures de régularisations et de médiations lorsque l'infraction commise est de très faible gravité et commise par un individu non réitérant. Par ailleurs, les mesures de composition pénale, là encore marginales, privilégieront le prononcé d'amendes ainsi que la remise du véhicule ou du permis de conduire.

Ces orientations dictent également toujours la politique pénale mise en œuvre au sein des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) qui « conservent toutes leurs fonctions » (art. 8 du décret) dans les départements ou régions dotés d'un comité local de lutte contre la fraude qui n'est pas « unique ».

II.3. Les dispositions concernant spécifiquement les fraudes aux prestations sociales

Le décret du 18 avril 2008 crée des instances locales de coordination en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, répondant en ce sens à un besoin qui avait été identifié au cours des travaux de l'ancienne Commission nationale de lutte contre la fraude aux prestations sociales auxquels la direction des affaires criminelles et des grâces était associée.

Les instruments juridiques existants sont à même de permettre de lutter contre la fraude aux prestations sociales sur le fondement du code pénal (2) ou des infractions spécifiques prévues dans le code de la sécurité sociale (3), le code de la construction et de l'habitation (4), le code de l'action sociale et des familles (5) ou le code du travail (6).

(1) De même, les organismes de recouvrement, même lorsqu'ils ne sont pas à l'initiative de la verbalisation, devront être avisés des audiences afin qu'ils puissent y faire valoir leurs droits et observations.

(2) Articles 131-1 du code pénal : escroquerie ; article 441-6 du code pénal : déclaration mensongère à l'administration aux fins d'obtention d'un avantage indu.

(3) Article L. 114-13 du code de la sécurité sociale : fraude ou fausse déclaration pour obtenir, ou faire obtenir ou tenter de faire obtenir des prestations ou des allocations de toute nature ; article L. 162-36 du code de la sécurité sociale : fraude ou fausse déclaration par les personnes délivrant des produits ou articles donnant lieu à remboursement au titre de l'assurance maladie ou maternité ; article L. 377-5 du code de la sécurité sociale : collusion des médecins, chirurgiens, sages-femmes et pharmaciens en cas de fraude des assurés.

(4) Article L. 351-13 du code de la construction et de l'habitation : fraude ou fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir, ou tenter d'obtenir ou de faire obtenir l'aide personnalisée au logement.

(5) Article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles : bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

(6) Article L. 365-1 du code du travail : fraude aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi.

Cette question ayant été soulevée par certains parquets, il convient à cet égard de préciser que le principe de spécificité doit conduire à opter pour la qualification la plus précise, sous réserve que les faits ne caractérisent une infraction pénale plus sévèrement punie par l'existence de manœuvres frauduleuses qui dépassent le simple mensonge attaché aux infractions spéciales et qui sont dès lors susceptibles de constituer une escroquerie.

La mise en œuvre de comités locaux a donc pour objectif, dans la lignée des nombreuses initiatives prises en ce domaine par certains parquets, de permettre une information réciproque des différents acteurs afin de privilégier l'efficacité de l'action de chaque service de l'Etat dans ce domaine par une meilleure articulation.

A ce titre, un guide à usage des services de protection sociale, comprenant des fiches techniques sur le fonctionnement judiciaire, sera prochainement adressé aux services départementaux.

L'efficacité du nouveau dispositif mis en place impose d'identifier clairement les organes locaux qui concourent à la lutte contre la fraude.

En ce sens, le rôle des parquets dans la mise en œuvre de la lutte concertée contre la fraude est de première importance. En effet, un traitement judiciaire adapté des fraudes détectées, en ce qu'il constitue l'aboutissement du travail de concertation des différentes institutions, est indispensable.

J'appelle enfin votre attention sur l'importance de votre participation à l'élaboration des bilans trimestriels des actions de coordination des comités de lutte contre la fraude qui seront adressés à la délégation nationale de la lutte contre la fraude.

Je vous saurais gré de bien vouloir diffuser la présente circulaire aux magistrats du siège et du parquet de votre ressort et de m'informer des éventuelles difficultés susceptibles de résulter de sa mise en œuvre.

Pour la garde des sceaux, ministre de la justice :
Le directeur des affaires criminelles et des grâces,
J.-M. HUET

ANNEXE I

TABLEAU DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES COMITÉS LOCAUX DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE
TELLE QUE PRÉVUE PAR L'ARRÊTÉ DU 6 AOÛT 2008

I. – COMITÉS LOCAUX RÉGIONAUX	
Régions	Départements
Alsace	67 – Bas-Rhin
	68 – Haut-Rhin
Bretagne	22 – Côtes-d'Armor
	29 – Finistère
	35 – Ille-et-Vilaine
	56 – Morbihan
Limousin	19 – Corrèze
	23 – Creuse
	87 – Haute-Vienne
Nord - Pas-de-Calais	59 – Nord
	62 – Pas-de-Calais
Picardie	02 – Aisne
	60 – Oise
	80 – Somme

II. – COMITÉS LOCAUX DÉPARTEMENTAUX	
Régions	Départements
Aquitaine	33 – Gironde
	40 – Landes
	47 – Lot-et-Garonne
	64 – Pyrénées-Atlantiques
Auvergne	03 – Allier
	15 – Cantal
	63 – Puy-de-Dôme
Bourgogne	58 – Nièvre
	71 – Saône-et-Loire
	89 – Yonne
Centre	18 – Cher
	28 – Eure-et-Loir
	36 – Indre
	41 – Loir-et-Cher

II. – COMITÉS LOCAUX DÉPARTEMENTAUX	
Régions	Départements
Champagne-Ardenne	10 – Aube
	51 – Marne
Franche-Comté	39 – Jura
	90 – Territoire de Belfort
Ile-de-France	75 – Paris
	77 – Seine-et-Marne
	93 – Seine-Saint-Denis
Languedoc-Roussillon	11 – Aude
	30 – Gard
	66 – Pyrénées-Orientales
Lorraine	54 – Meurthe-et-Moselle
	55 – Meuse
	88 – Vosges
Midi-Pyrénées	09 – Ariège
	12 – Aveyron
	46 – Lot
	65 – Hautes-Pyrénées
	81 – Tarn
	82 – Tarn-et-Garonne
Basse-Normandie	50 – Manche
	61 – Orne
Haute-Normandie	76 – Seine-Maritime
Pays de la Loire	44 – Loire-Atlantique
	49 – Maine-et-Loire
	53 – Mayenne
Poitou-Charentes	17 – Charente-Maritime
	86 – Vienne
PACA	05 – Hautes-Alpes
	06 – Alpes-Maritimes
	13 – Bouches-du-Rhône
	84 – Vaucluse

II. – COMITÉS LOCAUX DÉPARTEMENTAUX	
Régions	Départements
Rhône-Alpes	01 – Ain
	26 – Drôme
	38 – Isère
	42 – Loire
	69 – Rhône
	73 – Savoie

III. – COMITÉS LOCAUX UNIQUES (DÉPARTEMENTAUX)	
Régions	Départements
Aquitaine	24 – Dordogne
Auvergne	43 – Haute-Loire
Bourgogne	21 – Côte-d'Or
Centre	37 – Indre-et-Loire
	45 – Loiret
Champagne-Ardenne	08 – Ardennes
	52 – Haute-Marne
Corse	2A – Corse-du-Sud
	2B – Haute-Corse
Franche-Comté	25 – Doubs
	70 – Haute-Saône
Ile-de-France	78 – Yvelines
	91 – Essonne
	92 – Hauts-de-Seine
	94 – Val-de-Marne
	95 – Val-d'Oise
Languedoc-Roussillon	34 – Hérault
	48 – Lozère
Lorraine	57 – Moselle
Midi-Pyrénées	31 – Haute-Garonne
	32 – Gers
Basse-Normandie	14 – Calvados
Haute-Normandie	27 – Eure
Pays de la Loire	72 – Sarthe
	85 – Vendée

III. – COMITÉS LOCAUX UNIQUES (DÉPARTEMENTAUX)	
Régions	Départements
Poitou-Charentes	16 – Charente
	79 – Deux-Sèvres
PACA	04 – Alpes-de-Haute-Provence
	83 – Var
Rhône-Alpes	07 – Ardèche
	74 – Haute-Savoie
Guadeloupe	971 – Guadeloupe
Martinique	972 – Martinique
Guyane	973 – Guyane
La Réunion	974 – La Réunion

ANNEXE II

SCHÉMA DU NOUVEAU DISPOSITIF

COMITÉ NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE (CNLF)

Présidence : Premier ministre

Membres : ministres du budget, du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de la défense, de l'intérieur, de l'agriculture et de l'immigration

En formation restreinte, le CNLF est nommé la Commission nationale de lutte contre le travail illégal

