

Paris, le 22 avril 2010

Circulaire □

Date d'application : immédiate

**Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice et des Libertés**

à

- POUR ATTRIBUTION -

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 INFORMATION -

Mesdames et Messieurs les PREMIERS PRÉSIDENTS
Mesdames et Messieurs les PRÉSIDENTS
Monsieur le Représentant national auprès d'EUROJUST

N° NOR: JUS D 1011134 C

N° Circulaire : CRIM 2010 – 8/G4 – 22 avril 2010

Références : SDJPS – n° 09-D-214 -

Mots clés :

Titre détaillé : Présentation des dispositions issues du décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le 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 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude

Publiée : Bulletin Officiel ; INTRANET DACG. ; WEB JUSTICE

Modalités de diffusion

- diffusion aux procureurs généraux, et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux magistrats du parquet et du siège.

SOMMAIRE

I) La pérennisation des structures territoriales de lutte contre la fraude

I-1 – Au plan national

I-2 – Au plan local

II) La place du procureur de la République au sein des comités locaux

II-1 – Coprésidence des formations plénières

II-2 – Direction des formations restreintes

ANNEXES

ANNEXE 1 : Décret n° 2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le 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

ANNEXE 2 : Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude

ANNEXE 1 : 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

Le 26 mars 2010 a été publié au Journal Officiel de la République Française le décret n° 2010-333 modifiant le 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.

Ce décret a pour objet de tirer les conséquences de la fin de la période d'expérimentation de dix-huit mois fixée par le décret du 18 avril 2008, et qui s'est achevée le 19 octobre 2009.

Durant cette période expérimentale ont coexisté différents types de comités locaux, mis en place dans les départements ou régions et présentés dans la circulaire CRIM 08-15/G4 du 29 septembre 2008 :

- soit les comités locaux de lutte contre la fraude, de niveau régional ou départemental sous la présidence du préfet, qui coexistaient avec les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et complétaient leur action ;
- soit les comités locaux uniques de lutte contre la fraude, de niveau exclusivement départemental, sous la présidence du préfet, qui absorbaient les COLTI.

A l'issue de la période expérimentale, il est apparu que le fonctionnement des comités locaux uniques de lutte contre la fraude avait apporté davantage de satisfaction aux acteurs de terrain, qui ont mis en avant leur efficacité.

Il a également été constaté que le fonctionnement des COLTI, institués par le décret du 11 mars 1997 relatif à la coordination de la lutte contre le travail illégal, demeure un modèle de référence qui inspire les pratiques locales de lutte contre la fraude sous toutes ses formes.

Recueillant les fruits de l'expérience ainsi menée, le présent décret:

- supprime l'échelon régional pour ne conserver que l'échelon départemental

Outre les inconvénients liés à la superposition entre les structures administratives et judiciaires (les cours d'appel ne correspondant pas aux régions), le maillage institutionnel fixé par l'expérimentation manquait intrinsèquement de cohérence : la complexité du système n'apparaissait pas justifiée au regard de sa plus-value non avérée. Le nouveau décret ne conserve donc que la structure départementale.

- instaure la coprésidence des comités locaux de lutte contre la fraude

Une seule structure de lutte contre les fraudes et le travail illégal est institutionnalisée au niveau départemental :

- le comité se réunit en formation plénière sous la coprésidence du préfet et du procureur de la République pour l'élaboration du programme de travail pour l'année et l'établissement de l'évaluation de l'activité.
- le comité se réunit en formation restreinte opérationnelle sous la seule présidence du procureur de la République pour la coordination de l'action des services enquêteurs dans la recherche des infractions et la mise en œuvre opérationnelle de la lutte contre le travail illégal et toutes les autres formes de fraude. En effet, conformément aux dispositions des articles 12 et 13 du code de procédure pénale, les procureurs de la République ont seuls la direction de la police judiciaire sous la surveillance des procureurs généraux. A ce titre, le Parquet demeure l'unique autorité chargée de conduire l'action publique.

- supprime la présence du procureur général au sein des comités locaux

Il est apparu que la présence conjointe du procureur général et des procureurs dans la même structure ne s'imposait pas. Il s'agit d'une conséquence logique de la suppression de l'échelon régional au profit du département, lequel concerne davantage le procureur de la République. Par ailleurs, celui-ci, ministère public près le Tribunal de grande instance, exerce l'action publique dans le ressort du comité (en vertu des articles 31 et 39 du code de procédure pénale).

- intègre dans le comité local les procureurs près les Tribunaux de grande instance non situés au chef-lieu du département

Sont ainsi désormais intégrés dans le dispositif départemental, les autres procureurs de la République compétents dont le Tribunal de grande instance n'est pas le chef-lieu du département. Sur le modèle de la circulaire CRIM 05-18/G4 du 27 juillet 2005 prévoyant les COLTI d'arrondissement, des comités locaux d'arrondissement pourront aussi être institués.

Le décret du 25 mars 2010 permet donc, à l'issue de la période expérimentale fixée par le décret du 18 avril 2008, de pérenniser les structures territoriales de lutte contre la fraude en les adaptant aux besoins exprimés par les acteurs de terrain (I). Il réaffirme à cette occasion la place centrale occupée par le procureur de la République dans les différentes formes de lutte contre la fraude et ses prérogatives exclusives dans la définition et l'exercice de l'action publique (II).

I) La pérennisation des structures territoriales de lutte contre la fraude

I-1 – Au plan national

Le décret du 25 mars 2010 n'apporte que des modifications ponctuelles ou rédactionnelles aux articles 1 à 7 du décret du 18 avril 2008.

L'architecture générale du dispositif de lutte contre les fraudes demeure donc composée des structures suivantes :

– ***la délégation nationale à la lutte contre la fraude*** (DNLF), dont le rôle est précisé au 6° de l'article 2.

Le terme de « *coordination* » des comités locaux a été préféré à l'ancienne formulation évoquant le « *pilotage* » de l'activité de ces comités par la DNLF, levant ainsi l'ambiguïté relative aux prérogatives du procureur de la République dans la conduite de l'action publique.

– ***le 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 est désormais prévu que ce comité approuve chaque année un plan national d'orientations, qui est mis en œuvre par les comités locaux. L'emploi du terme « *orientations* » est directement inspiré des dispositions de l'article 4 du décret du 11 mars 1997 définissant le rôle de l'ancienne commission nationale de lutte contre le travail illégal, reprises à l'identique à l'article 7 du décret du 18 avril 2008.

I-2 – Au plan local

Les articles 8 à 11 du décret du 18 avril 2008 sont profondément remaniés et définissent le fonctionnement des structures de lutte contre la fraude sur le plan départemental : le comité départemental de lutte contre la fraude (A) et sa formation restreinte (B), assistés d'un secrétariat permanent (C).

A. Le comité départemental de lutte contre la fraude ou comité « plénier »

Le schéma institutionnel territorial choisi entérine la suppression de l'échelon régional des comités de lutte contre la fraude, pour ne conserver que l'échelon départemental, et institue la coprésidence de ces comités par le préfet et le procureur de la République près le Tribunal de grande instance du chef-lieu du département.

Dans chaque département, ce comité a pour mission de définir « *les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal* ».

Cette mission s'inscrit dans une logique de coordination et de circulation de l'information entre les différents intervenants, dans le respect des attributions du parquet dans la définition de la politique pénale. A cet égard, l'objectif de dématérialisation des échanges, commun à la plupart des administrations, pourra amener les comités à faire évoluer leurs pratiques en fonction des technologies de communication mises à leur disposition.

Le comité départemental se réunit « *aussi souvent que nécessaire et au moins trois fois par an* ». La fréquence de tenue des réunions du comité prévue par le décret du 18 avril 2008 a donc été pérennisée.

La liste des membres du comité départemental de lutte contre la fraude est fixée par l'arrêté du 25 mars 2010 annexé à la présente circulaire.

On y trouve la mention des « *procureurs de la République du département ou leurs représentants* », ce qui permet d'intégrer les procureurs près les tribunaux de grande instance qui ne sont pas situés au chef-lieu du département.

Cette liste a notamment été élargie aux chefs des services préfectoraux compétents en matière de lutte contre la fraude, ainsi qu'au représentant du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, dont la participation au comité local avait été souhaitée par certains acteurs de terrain durant la phase d'expérimentation.

En outre, l'alinéa 2 de l'article 9 introduit la possibilité pour les comités « *d'entendre et recueillir tous avis utiles de personnalités et de représentants de services, d'organismes ou de collectivités ayant une action en matière de lutte contre la fraude dans le département* ».

Cet alinéa introduit une simple possibilité, pouvant ponctuellement s'avérer utile pour améliorer le fonctionnement des comités. Elle permet notamment d'associer certains services de l'Etat à certaines problématiques (la Direction des services vétérinaires par exemple).

Elle exclut par ailleurs la participation de personnes dont la présence porterait atteinte au secret de l'enquête et de l'instruction, ce qui doit être apprécié en fonction de l'ordre du jour des différentes réunions.

Particulièrement, votre attention est appelée sur la possibilité d'entendre des « *collectivités* ». La vocation statutaire des comités locaux étant de coordonner l'action des services de l'Etat, je vous invite à demeurer vigilants à l'égard d'une éventuelle participation des collectivités territoriales aux réunions, dont l'apport potentiel doit être strictement évalué au préalable.

Elle doit néanmoins rester ponctuelle afin de ne pas ralentir le fonctionnement des comités par la création d'une structure surdimensionnée mettant en présence un trop grand nombre d'acteurs.

Il convient de relever qu'en ne mentionnant que le « *département* », le décret du 25 mars 2010 ne prévoit pas de disposition spécifique sur la mise en œuvre du dispositif au sein des collectivités d'outre-mer et de la collectivité sui generis française de Nouvelle Calédonie.

Les dispositions relatives aux collectivités d'outre-mer seront prévues prochainement dans un second texte distinct du présent décret.

B. La formation restreinte du comité départemental de lutte contre la fraude ou comité « opérationnel »

Cette formation restreinte est définie sur le modèle des anciens COLTI, et notamment sur les articles 11 et 12 du décret n°97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de la lutte contre le travail illégal, en ce qui concerne sa composition.

Il est présidé par le procureur de la République territorialement compétent, et comprend un représentant du préfet, les agents des organismes de protection sociale, ainsi que les fonctionnaires et militaires dont les compétences sont requises pour l'examen des sujets traités par cette formation restreinte.

Le procureur de la République territorialement compétent convoque la formation restreinte du comité départemental de lutte contre la fraude « *chaque fois que la mise en œuvre d'une action judiciaire l'exige* ».

Cette formation a donc vocation à réunir un groupe plus restreint de personnes, dans une optique « *opérationnelle* ».

C. Le secrétariat permanent des comités

Le choix des agents composant le secrétariat permanent des comités s'effectue parmi les agents des services ou organismes mentionnés à l'article 9, parmi lesquels l'un au moins doit être compétent en matière de lutte contre le travail illégal.

En outre, l'agent compétent en matière de lutte contre le travail illégal a vocation à assurer le traitement statistique des procès-verbaux relatifs aux infractions de travail illégal définies par le code du travail.

Ainsi, compte tenu des spécificités tenant à l'habilitation des agents visés par l'article L 8271-7 du code du travail, le secrétariat permanent du comité pourra être assuré dans le respect des dispositions législatives.

Les membres du secrétariat permanent sont désignés conjointement par le préfet et le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département, comme il ressort des dispositions de l'article 9, combinées avec celles de l'article 10.

Vous veillerez à cet égard à ce que cette désignation intervienne dans les meilleurs délais.

II) La place du procureur de la République au sein des comités locaux

II-1 – Coprésidence des formations plénières

Dans le système institutionnel créé par le décret du 18 avril 2008, les comités locaux de lutte contre la fraude étaient présidés, en formation plénière, par le préfet. Cette formation avait notamment pour mission l'élaboration d'un programme de travail, ainsi que l'évaluation de l'activité du comité.

Ce système a montré ses limites. La formulation apparaissait ambiguë, laissant envisager la possibilité d'une implication des autorités préfectorales dans la conduite de l'action publique. Le bilan du fonctionnement de ces nouveaux comités, réalisé courant 2009, a permis de mettre en évidence une certaine incompréhension par les acteurs de terrain du schéma initialement retenu.

Le décret du 25 mars 2010 prévoit désormais, dans son article 9, une présidence conjointe des comités départementaux de lutte contre la fraude par le préfet et le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département.

Il est donc impératif que les procureurs concernés s'investissent pleinement dans ce nouveau rôle qui leur est attribué, et qui permettra de lever toutes les ambiguïtés qui découlaient de l'ancien schéma institutionnel.

Cet investissement se traduit, dans la pratique, par une réelle co-décision dans la convocation des membres, la définition de l'ordre du jour, l'organisation des réunions, qui peuvent le cas échéant se tenir alternativement dans les locaux de la préfecture et du tribunal, ainsi que la désignation des personnalités extérieures à entendre.

C'est par l'exercice de la plénitude de ses attributions que le procureur sera vu et reconnu par l'ensemble des participants comme un interlocuteur de premier plan au sein de ces comités, au même titre à présent que le préfet.

Il conviendra de veiller, lors de la tenue des comités pléniers, à ce que les actions judiciaires en cours ne soient pas nominativement abordées, puisqu'elles relèvent exclusivement de la compétence de la formation restreinte.

Ainsi, la formulation retenue à l'article 8, pour décrire la fonction du comité plénier, « *définir [...] les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal* », ne saurait être interprétée comme octroyant des prérogatives d'action publique à cette formation. Elle ne doit pas s'analyser en une participation des services préfectoraux et autres services de l'État à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique en matière de lutte contre la fraude.

II-2 – Direction des formations restreintes

La formation restreinte des comités locaux, sur le modèle des anciens COLTI, est naturellement présidée par le procureur de la République compte tenu de sa vocation à mettre en œuvre les actions judiciaires, qui relèvent de l'action publique.

Les attributions associées à cette présidence sont traditionnellement exercées par lui seul, qu'il s'agisse de convoquer les membres des comités restreints, de fixer l'ordre du jour ou les modalités d'organisation des réunions.

Le procureur de la République voit même ses prérogatives renforcées puisque désormais, contrairement à ce que prévoyait les textes antérieurs, il n'est plus prévu que le délégué national à la lutte contre la fraude, le préfet et les agents de contrôle puissent saisir le comité restreint d'une situation, mais uniquement le comité départemental dans sa formation plénière.

Le procureur de la République peut également provoquer d'initiative la réunion d'un comité restreint chaque fois que cela lui paraît nécessaire.

* * *

Le nouveau schéma territorial de lutte contre les fraudes donne naturellement au procureur de la République une place éminente et confirme son rôle incontournable dans l'organisation des actions menées, pour lesquelles les principes de politique pénale posés par les précédentes circulaires demeurent d'actualité.

De son implication dépend l'efficacité de la coordination des administrations et de l'aboutissement judiciaire des opérations conçues et réalisées au sein des différents comités. Il apparaît dès lors indispensable qu'il exerce pleinement et activement les attributions qui lui reviennent.

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.