



HAL
open science

Établir la preuve du recours intentionnel au travail dissimulé sous couvert de travail détaché. Entretien avec Paul Ramackers

Paul Ramackers, Emmanuelle Hellio, Béatrice Mésini, Frédéric Décosse

► To cite this version:

Paul Ramackers, Emmanuelle Hellio, Béatrice Mésini, Frédéric Décosse. Établir la preuve du recours intentionnel au travail dissimulé sous couvert de travail détaché. Entretien avec Paul Ramackers. *Migrations Société*, 2022, 190 (4), pp.83-95. 10.3917/migra.190.0083 . hal-03915098

HAL Id: hal-03915098

<https://amu.hal.science/hal-03915098v1>

Submitted on 2 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Établir la preuve du recours intentionnel au travail dissimulé sous couvert de travail détaché

Entretien avec Paul Ramackers*

Propos recueillis par
Emmanuelle Hellio **, Béatrice Mesini*** et Frédéric Décosse****

RESUME¹

Inspecteur du travail fraîchement retraité, Paul Ramackers est l'auteur de deux ouvrages sur l'Inspection du travail, ainsi que de nombreux articles consacrés à cette institution. Au moment de notre entretien, réalisé en septembre 2021, il occupait les fonctions de directeur du travail au sein de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)² du Gard et de secrétaire permanent du Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) de ce même département. À ce titre, il a joué un rôle de premier plan dans l'instruction de l'enquête ouverte pour « fraude au détachement » contre l'agence d'intérim espagnole Campo Verde³. Auteur d'un premier signalement au parquet dès 2004, suivi de cinq autres entre 2016 et 2019, il a été cité à comparaître le 19 mai 2021 comme témoin devant le Tribunal correctionnel de Marseille. L'entretien a été réalisé dans les locaux de la DDETS à Nîmes dans le cadre de notre projet de recherche FINCA⁴. Il est revenu longuement sur cette affaire, pour expliquer notamment les leviers mobilisés par l'administration pour faire la preuve de l'intention frauduleuse des entreprises prestataires recourant aux travailleurs détachés. Il a ainsi expliqué comment, avec le concours des différents services concernés, les trois éléments constitutifs du délit de travail dissimulé ont pu être patiemment réunis : l'élément « légal », car prévu par un texte de loi, l'élément « matériel », constitué par des actes prohibés par la loi, et enfin l'élément « moral », en raison de l'intention coupable du prestataire et des exploitants agricoles utilisateurs de la main-d'œuvre.

MOTS-CLES : Agriculture, conditions de travail, entreprise, exploitation du travailleur, France, Gard, migration temporaire, travailleur migrant

Emmanuelle Hellio et Béatrice Mesini : Pourquoi et comment êtes-vous devenu inspecteur du travail ?

Paul Ramackers : En tant que diplômé en droit, mon parcours est classique puisque les inspecteurs du travail recrutés dans les années 1980-1990 étaient à 80 % des juristes. À titre personnel, ce qui m'a poussé dans cette voie, c'est la double dimension juridique et sociale et le croisement de ces deux aspects qui semblait permettre l'exercice de la profession d'inspecteur du travail. À l'époque, le concours de recrutement des inspecteurs du travail était réputé difficile, ce qui m'a amené à passer dans un premier temps le concours de contrôleur du travail. Après avoir réussi celui-ci et bénéficié d'une formation de base, j'ai été affecté en 1986 dans le département de l'Ain pour exercer en qualité de contrôleur du travail pendant quatre ans, dans le secteur « régime général ». Ensuite, j'ai passé le concours externe d'inspecteur du travail, car je n'avais pas suffisamment d'ancienneté au poste de contrôleur du travail pour passer le concours interne. C'est ainsi que j'ai intégré la fonction d'inspecteur du travail, toujours dans le secteur « régime général », dans le Sud-Ouest où je suis resté pendant cinq ans. J'ai ensuite eu l'occasion de rejoindre l'Institut national du travail à Marcy-l'Étoile où j'ai exercé pendant deux ans en qualité de responsable de formation des inspecteurs élèves du travail. J'ai ensuite occupé pendant cinq ans un poste d'inspecteur du travail des transports, qui m'a donné un autre éclairage professionnel, puisque à l'époque il existait trois inspections du travail : le « régime général », l'« agriculture » et le « transport ».

Après cette expérience, j'ai pu, avec le grade de directeur-adjoint du travail, rejoindre l'Inspection du travail dans le secteur « agriculture » dans le département du Vaucluse pendant deux ans avant d'occuper, pendant cinq ans, un poste dédié à l'insertion des publics en difficulté. À l'issue de cette période, je suis devenu responsable du pôle Travail au sein de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) à Nîmes, tout en assurant parallèlement la fonction de secrétaire permanent du Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF)⁵. Codésigné par le préfet et le procureur de la République de chaque département, le secrétaire permanent du CODAF a pour vocation d'assurer une mission de coordination des différents services impliqués dans la lutte contre le travail illégal, une mission élargie depuis cinq ans à toutes les formes de

* Paul Ramackers est l'auteur de deux ouvrages : VILBOEUF, Laurent ; RAMACKERS, Paul, *L'inspection du travail en France*, Paris : Presses universitaires de France, 1997, 128 p. ; AVIGNON, Hélène ; TERRIER, Jean-Pierre, RAMACKERS, Paul, *Le système d'inspection du travail*, Saint-Ouen-sur-Seine : Éd. Wolters Kluwer, 2019, 876 p.

** Docteure en sociologie, post-doctorante à la Casa de Velázquez.

*** Géographe et politiste, chargée de recherche au CNRS, Temps, espaces, langages, Europe méridionale, Méditerranée (TELEMME), Aix-Marseille Université/CNRS. Béatrice Mesini a retranscrit l'entretien filmé par Clara Drevet, réalisé dans les locaux de la DDETS de Nîmes, le 10 septembre 2021.

**** Sociologue, chargé de recherche au CNRS, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), Aix-Marseille Université/CNRS.

¹ Ce travail a bénéficié d'une aide du gouvernement français au titre de France 2030, dans le cadre de l'Initiative d'excellence d'Aix-Marseille université — A*MIDEX (AMX-19-IET-012).

² Depuis le 1^{er} avril 2021, les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont regroupées avec les services déconcentrés de la cohésion sociale au sein de nouvelles structures, au niveau régional, dans les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), et au niveau départemental, dans les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

³ Par souci d'anonymat, les noms des entreprises et des individus mentionnés dans cet entretien ont été modifiés.

⁴ Projet Frontières, (im)mobilisations et néolibéralisme en temps de Covid dans l'agriculture (2020-2022), co-dirigé par Frédéric Décosse, Emmanuelle Hellio et Béatrice Mesini.

⁵ Le décret du 25 mars 2010, modifiant le décret du 18 avril 2008, porte création des CODAF, coprésidés, dans sa forme plénière, par le préfet et le procureur de la République du chef-lieu de département, et dans sa forme restreinte par le seul procureur de la République lorsque sont nécessaires des enquêtes à finalité judiciaire.

fraude sociale. Cela explique pourquoi toutes les institutions de sécurité sociale, à l'instar de la Caisse d'allocations familiales (CAF), de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), etc., ont été intégrées en son sein, en vue de l'organisation de contrôles dans ces différents secteurs professionnels également.

Parallèlement, j'ai eu l'opportunité de prendre part à des actions de formation, puisque l'Institut national du travail fait appel à un vivier d'inspecteurs du travail à qui sont confiées différentes charges d'enseignement. Pour ma part, j'ai contribué pendant 15 ans à former les inspecteurs élèves à l'action pénale de l'Inspection du travail.

E. Hellio et B. Mesini : *Qu'est-ce que le Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) ? De quels moyens d'investigation est-il doté et avec quels autres corps de l'administration publique travaillez-vous ?*

P. Ramackers : Il s'agit d'une mission de coordination des différentes actions susceptibles de concerner plusieurs services engagés dans la lutte contre la fraude, qu'il s'agisse des prélèvements obligatoires ou des prestations sociales. Si chaque service peut, selon ses prérogatives propres, intervenir seul dans la lutte contre le travail illégal, le CODAF, lui, a pour but de réunir plusieurs services qui pourraient être concernés par un même sujet. C'est ce rôle de coordination qu'exerce en fait le secrétaire permanent, qui, sur une enquête identifiée, va déterminer quels acteurs pourraient être réunis pour mener à bien ladite enquête de manière conjointe. Par exemple, dans le cadre d'une enquête sur le travail dissimulé, peuvent être mobilisés l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), l'Inspection du travail (secteur concerné), la gendarmerie, la police ou la police aux frontières. Et si l'enquête révèle des problèmes relatifs au blanchiment d'argent ou à des dissimulations fiscales, la Direction générale des finances publiques (DGFiP) peut également être appelée à intervenir. L'idée étant qu'à plusieurs on est meilleur que tout seul, ces enquêtes sont organisées de manière conjointe, la mission du secrétaire permanent du CODAF se limitant à un rôle de coordination ; il n'a aucun ascendant hiérarchique sur les services. Lorsqu'il s'agit de monter des opérations de contrôle ou, plus généralement, de déterminer les orientations dans un département donné, le secrétaire permanent agit sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République pour les orientations, et sous la seule autorité du procureur de la République pour le volet opérationnel.

À titre d'exemple, dans le département du Gard, nous avons mis en place un compte-rendu des opérations de contrôle, qui nous permet un suivi par service de l'ensemble des opérations de contrôle menées au cours d'une année. Tous les trimestres, les services nous indiquent quels contrôles ont relevé de leur initiative, quels contrôles ont été coordonnés et quelles suites leur ont été données. Au-delà de la simple verbalisation qui ressort dans le bilan des CODAF, ce document permet de déterminer le nombre de contrôles menés par secteur d'activité ainsi que les suivis mis en place. Cela est particulièrement intéressant car, si le nombre de verbalisations est aujourd'hui en baisse en raison de la complexité des procédures administratives, nous pouvons en revanche avoir accès au bilan de l'activité réelle des services grâce à l'information sur le nombre de contrôles.

En ce qui concerne la systématisation des remontées des données, plusieurs organismes publics y participent, à l'instar de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude⁶ et, plus récemment, de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAFA)⁷, qui centralisent les opérations anti-fraude, ou encore de la Direction générale du Travail (DGT)⁸ qui, à partir des données du logiciel TADEES⁹, s'occupe du suivi des procédures pénales. Outre la collecte des verbalisations et des suivis des contrôles, le contenu des bilans permet de détecter les nouveaux phénomènes qui peuvent se révéler lors des contrôles, comme par exemple aujourd'hui celui des livraisons de repas à domicile¹⁰. Ces mutations de l'activité économique sont des indicateurs qui permettent de cibler certains secteurs à partir de l'identification d'une forme particulière de travail illégal. Si les éléments de constat nous amènent à considérer qu'il est question d'une fraude qui se manifeste sous des formes différentes et multiples, il s'agira d'abord d'examiner puis éventuellement de contrôler et d'engager des procédures.

E. Hellio et B. Mesini : *À quels types de contrôle procédez-vous en particulier dans le domaine de l'agriculture ?*

⁶ Créée en avril 2008, cette délégation coordonne la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et le travail illégal. Elle est placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

⁷ Créée par le décret du 15 juillet 2020, la MICAFA a pour compétence la coordination des administrations et organismes publics en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, prestations sociales) au niveau national et local. Elle est placée sous l'autorité du ministre chargé du budget par délégation du Premier ministre.

⁸ La DGT prépare, anime et coordonne la politique du travail afin d'améliorer les relations collectives et individuelles et les conditions de travail dans les entreprises ainsi que la qualité et l'effectivité du droit qui les régit. Elle comprend un service en charge des questions relatives au détachement de salariés d'entreprises étrangères intervenant sur le territoire français. À ce titre, la DGT assure le fonctionnement du bureau de liaison chargé de la coopération administrative entre les services similaires des États membres de l'Union européenne.

⁹ (Traitement Automatisé des DonnÉEs Statistiques). Il s'agit d'une application implantée dans chaque département dans laquelle sont saisies les procédures de travail illégal relevées par tous les services de contrôle habilités. Ces données sont transmises à la DGT qui établit les statistiques annuelles.

¹⁰ Cette allusion n'est pas anodine, le tribunal correctionnel de Paris ayant condamné le 19 avril 2022 l'entreprise Deliveroo, reconnue coupable d'avoir employé, entre 2015 et 2017, des livreurs indépendants plutôt que de les salarier, à la peine maximale de 375 000 euros d'amende, ainsi qu'à l'affichage de la décision.

P. Ramackers : Il y a deux formes d'intervention : la forme classique, liée aux prérogatives de l'Inspection du travail, qui permet d'effectuer une intervention de contrôle sans prévenir au préalable l'exploitant agricole du contrôle donc sans être assujéti à son accord, et, parallèlement, une forme que l'on désigne sous le nom de « prévenance ». Celle-ci, distincte du fait de prévenir d'un contrôle, consiste à informer l'exploitant agricole des risques encourus, par exemple en cas de recours à une forme de main-d'œuvre qui pourrait relever d'une infraction pour travail dissimulé. Dans ce cas, cette « prévenance » prend la forme d'un courrier recommandé avec accusé de réception adressé aux représentants de la profession agricole, les informant de la nature des formes de travail illégal qu'ils peuvent être amenés à rencontrer. Il s'agit donc d'une forme de « mise en garde » qui précise, sur le plan procédural, comment sont identifiés les éléments intentionnels du recours (fait « sciemment » au travail dissimulé¹¹. Et pour une juridiction, dès lors que les constats font apparaître une infraction pour avoir eu « recours sciemment » au travail dissimulé, il est important d'établir si l'intéressé avait connaissance de la situation de fraude et s'il était ou non de bonne foi, ce que l'on peut apprécier selon que les services l'avaient ou non informé préalablement des risques encourus¹².

D'autres services ont leur propre cadre d'intervention, comme par exemple les URSSAF, la Mutuelle sociale agricole (MSA) ou encore la Brigade de contrôle et de recherche de la DGFIP. La particularité du CODAF est de réunir les administrations qui ont elles-mêmes des prérogatives propres à chacune d'entre-elles. Après, il reste à déterminer, dans le cadre d'une opération, quel cadre procédural sera retenu. Souvent, dans le cadre des contrôles dans le secteur de l'agriculture par exemple, l'Inspection du travail n'intervient pas seule, notamment pour éviter des situations de violence ou pour les prévenir. Dans ces cas-là, c'est la gendarmerie de la zone rurale concernée qui intervient, non pas dans le cadre d'une enquête préliminaire, ni en appui des services, mais par exemple dans un cadre de sécurisation, sachant que procéduralement si la gendarmerie devait être amenée à intervenir lors du contrôle, il lui faudrait respecter le cadre procédural d'enquête de flagrance¹³.

E. Hellio et B. Mesini : *Comment dans vos activités de contrôle les questions de détachement dans le Gard sont-elles apparues ? Sur quoi portaient les contrôles ?*

P. Ramackers : En fait, les signalements pour travail dissimulé sous couvert de travail détaché ont été nombreux, mais celui de 2012 s'est révélé décisif. Il émanait d'un collègue des Bouches-du-Rhône, Bruno Palaoro, qui avait reporté dans un tableau Excel les déclarations préalables de détachement (envoyées par fax ou par voie postale) et le nombre de détachements, démontrant ainsi l'ampleur du phénomène que représente l'introduction de travailleurs d'origine extracommunautaire. Cette action a permis d'alerter les services des départements voisins. À partir des déclarations papier reçues dans notre département du Gard, nous avons listé à notre tour les exploitants qui recouraient à plusieurs dizaines, voire centaines de salariés détachés par les *Entreprises de travail temporaire* (ETT) étrangères, ce qui nous a permis de lancer des contrôles, de recueillir des informations sur les conditions de séjour de ces travailleurs en France et d'examiner leurs conditions de travail.

Les déclarations comportaient des informations sur la nationalité des travailleurs et le croisement de toutes ces données a mis en évidence un appel important aux salariés extracommunautaires, la plupart du temps par la société *Campo Verde*, mais il a pu y en avoir d'autres, sans que le volume des mises à disposition soit aussi important. Par conséquent, les contrôles menés dans plusieurs exploitations agricoles nous ont amenés à approfondir l'examen des conditions de travail et d'hébergement, au regard de ce que les constats nous avaient permis d'observer sur le plan du non-respect des conditions de travail et du code rural, concernant notamment l'hébergement mobile dans notre département. Par exemple, une exploitation qui avait recours à plus de 200 travailleurs par l'intermédiaire de cette ETT étrangère, les logeait dans des hébergements mobiles, en violation des conditions élémentaires d'assainissement, de fourniture d'eau potable, et sans considération de la dignité humaine. Trois à quatre salariés se partageaient une même pièce, trop exiguë pour y dormir convenablement. Ces personnes pouvaient résider plusieurs mois dans ces habitats dégradés, sur l'exploitation ou à proximité.

E. Hellio et B. Mesini : *Qui est ciblé par ces contrôles ? L'agence d'intérim étrangère ou l'entreprise utilisatrice sur place ?*

¹¹ Aux termes de l'article L. 8221-1, est coupable de l'infraction de travail dissimulé celui qui recourt sciemment, de manière directe ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé.

¹² En 2017, le CODAF a ainsi envoyé un courrier à toutes les entreprises des départements du Gard et des Bouches-du-Rhône recourant au travail détaché pour les informer du risque pénal encouru pour "recours sciemment au travail dissimulé" et "emploi d'étranger sans titre". La stratégie s'est avérée payante : "216 entreprises utilisatrices avaient recours à Campo Verde en 2015, contre 45 en 2020 (...), après le 3^e envoi de mise en garde, on est passé de 147 à 37 utilisateurs". RAMACKERS, Paul ; MESINI, Béatrice, *Compte-rendu du procès de Campo Verde*, Tribunal judiciaire de Marseille, 19 mai 2021, 138 p. (voir p. 88).

¹³ La loi distingue deux types d'enquête : l'enquête dite préliminaire, qui constitue le régime de droit commun, et l'enquête dite de flagrance, qui confère plus de prérogatives aux forces de police mais qui ne peut être ouverte que si certaines conditions sont réunies.

P. Ramackers : Dans un premier temps, nous avons ciblé l'agence d'intérim étrangère, *Campo Verde*, en examinant les conditions dans lesquelles cette main-d'œuvre était mise à disposition, notamment au regard de la législation sur le travail détaché. Il est vite apparu au cours des deux premières années de contrôles opérés, que cette entreprise avait une activité permanente sur le territoire français, et un nombre important de clients que nous n'avions pas encore recensés en totalité ; ces signaux d'alerte nous ont permis, à travers une analyse juridique plus poussée, de voir que la directive européenne de 1996 sur le détachement¹⁴ — lequel n'est légal que s'il reste temporaire — n'était pas respectée. À partir de là, les constats se sont multipliés lors des contrôles réalisés dans différentes exploitations et, sur le plan juridique, l'analyse a montré que le fait, pour cette ETT, d'avoir recours au détachement dans ces conditions, pouvait entraîner une qualification de travail dissimulé.

Compte tenu du nombre de salariés et d'exploitants concernés, c'est à travers le CODAF et les comités restreints qui se sont tenus, que les différents services ont été amenés à échanger sur la nature de ces recours massifs aux travailleurs étrangers par cette entreprise. Le travail de qualification juridique a alors pu commencer, mais il nécessitait des moyens dont ne dispose pas l'Inspection du travail. Pour identifier le circuit ou le mode opératoire de fourniture de main-d'œuvre, il a fallu avoir recours à des interceptions téléphoniques, des filatures, des moyens dont seul un service de police judiciaire peut disposer. C'est pour cette raison, avec bien sûr l'aval du parquet, qu'a été prise la décision de solliciter l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et les services de la police aux frontières, lesquels pouvaient, dans le cadre d'une enquête ouverte pour les chefs d'accusation de « travail dissimulé en bande organisée », mettre en place tout ce système de recueil d'informations pour aboutir à une caractérisation de l'infraction nécessaire à l'engagement de toute poursuite. Ont participé principalement à cette enquête, qui a duré près de deux ans, des services de la police aux frontières du Gard et de l'Inspection du travail ; l'URSSAF et la MSA ayant à l'époque pris une part moins active à parce qu'il restait à caractériser lequel des deux services était concerné sur le plan des obligations sociales [...].

À partir de là, avec l'appui de la Direction générale du Travail, nous avons pu recueillir d'autres éléments, notamment les données relatives aux prestations fournies sur le territoire français, à travers la base de données du Système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers (SIRDAR) et avec le concours du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS). Ce recueil de données nous a permis de révéler que cette entreprise avait eu recours à plus de 39 000 contrats par cette même entreprise, au bénéfice de plusieurs centaines de clients sur le territoire français. L'exploitation de cette première base de données s'est ensuite doublée de l'exploitation des déclarations européennes de services¹⁵, qui, sur un plan fiscal, permet à l'administration d'avoir la liste de toutes les facturations opérées sur le territoire français au bénéfice d'une entreprise étrangère, au titre de la déclaration de TVA intracommunautaire. Toutefois, encore fallait-il « parvenir à un raisonnement » pour faire la preuve d'une activité permanente, stable et continue. Au vu du volume du chiffre d'affaires et des 525 clients recensés, « nous avions un des premiers critères puisque l'on connaissait le chiffre d'affaires de l'ETT déclaré et réalisé en France qui a été établi entre 47 millions jusqu'à plus de 60 millions pour le plus haut montant entre 2016 et 2019 »¹⁶.

Le recueil des données donne à la fois une photographie du chiffre d'affaires global de *Campo Verde* sur le territoire français, de l'identification et de la localisation géographique des clients, ainsi que du montant facturé par l'entreprise à chaque client. Ces éléments ont permis d'asseoir tous les critères d'une activité permanente et durable sur le territoire français, et donc la caractérisation d'un travail dissimulé, par dissimulation d'activité, ainsi que le mode opératoire pour la réalisation de ces infractions. Les services enquêteurs ont ainsi pu caractériser le « travail dissimulé en bande organisée », c'est-à-dire un système dont les différents acteurs et strates concourent tous à la réalisation de l'infraction, ce qui constitue une circonstance aggravante aboutissant à la qualification pénale la plus haute existant dans le code du travail, à savoir, dans l'éventualité où cette infraction est caractérisée, une peine de dix ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende.

Cet ensemble d'éléments a d'abord servi à l'OCLTI pour rendre le rapport de synthèse aux magistrats de la *Juridiction interrégionale spécialisée* (IIRS) à qui avait été adressé le signalement du Gard, et qui constituait une première base de renseignements pour l'ouverture d'une enquête préliminaire. Ensuite, cela a permis au magistrat en charge du dossier de réunir dans le cadre de sa saisine tous les éléments de la procédure contradictoire avant l'engagement de poursuites et, parallèlement, d'engager toutes les mesures nécessaires prévues par la directive détachement et les directives « sécurité sociale » pour écarter la « présomption de légalité de la prestation de détachement », dès lors qu'avaient été émis les certificats A1¹⁷ par la sécurité sociale espagnole. Compte tenu des évolutions du droit européen pendant cette période, il est devenu nécessaire de lancer la

¹⁴ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

¹⁵ Le service en ligne de déclaration européenne de services (DES) permet aux entreprises françaises qui vendent des prestations de services à des États membres de l'UE, de saisir en ligne et de transmettre au service des douanes compétents les informations relatives à leurs transactions.

¹⁶ RAMACKERS, Paul ; MESINI, Béatrice, *op. cit.* (voir p. 93).

¹⁷ Le formulaire A1 est un document qui atteste de la législation applicable à un travailleur qui n'est pas affilié dans le pays de travail.

procédure de retrait des certificats A1¹⁸ avant que ne puissent être engagées les poursuites pénales sur le fondement du code du travail pour travail dissimulé « par dissimulation de déclarations » et défaut de déclarations aux organismes sociaux et fiscaux.

Ces longues procédures pénale et administrative, qui ont duré 24 mois, ont dû être conduites en parallèle, sauf à vicier à terme la procédure d'engagement des poursuites. Les vices de procédure ont abouti, dans les procès contre Ryanair ou les transports Dentressangle, à l'annulation en cassation des condamnations prononcées par les juridictions françaises, au motif que n'avait pu être prouvé l'engagement du respect de ces procédures préalables (empêchant par là-même l'URSSAF de recouvrer les cotisations non versées sur le territoire français). C'était un peu complexe comme schéma procédural, mais c'est ce qui permet d'expliquer le volume des pièces nécessaires, des procédures contradictoires à engager, pour aboutir en fait à la conduite d'une procédure qui ne risque pas une annulation parce que ce serait un travail réduit à néant, malgré plusieurs années d'enquête.

E. Hellio et B. Mesini : *Comment sont logés les travailleurs détachés et quelles législations appliquez-vous ?*

P. Ramackers : S'agissant du contrôle du droit du travail, nous prenons en compte les dispositions contenues dans le code du travail relatives aux hébergements, avec pour le secteur agricole la particularité d'une législation également issue du code rural qui porte essentiellement sur des spécifications techniques. Mais cette dernière n'enlève rien au fait que l'hébergement collectif de travailleurs entre bien dans le champ des prérogatives de l'Inspection du travail au titre du code du travail. Par conséquent, lors d'un contrôle, nous pouvons auditionner l'exploitant et les salariés présents puis procéder ensuite à une vérification des conditions dans lesquelles les salariés sont hébergés.

En matière d'hébergement collectif, l'exploitant doit effectuer une déclaration préalable avant l'hébergement, ce qui nous permet de nous renseigner sur les lieux collectifs où il existe un hébergement, un certain nombre d'indications vont alors nous permettre de déterminer si l'on va être dans un cadre pouvant être de nature à poser problème ou non. Dans le cas des hébergements mobiles par exemple, on s'interrogera sur toutes les spécificités liées à l'environnement, à la sécurité sanitaire (en matière d'eau potable ou d'assainissement...), de même qu'à la légalité de l'hébergement, c'est-à-dire la possibilité pour l'exploitant de mettre en place un hébergement mobile, si le code de l'urbanisme l'y autorise. Ces contrôles sont donc orientés en fonction des informations dont nous disposons *via* les déclarations faites, à la fois en préfecture et auprès de l'Inspection du travail, mais aussi grâce aux renseignements qui peuvent nous parvenir et sur lesquels nous allons nous fonder pour diligenter le contrôle des hébergements.

Nous avons pu établir le constat que les exploitants avaient constitué des Sociétés civiles immobilières (sci) par le biais desquelles ils avaient installé des hébergements mobiles ; les sci facturant à l'agence d'intérim prestataire (*Campo Verde*) les coûts de l'hébergement par salarié. Pour vous donner une idée, nous avons identifié un exploitant qui percevait à peu près la somme de 300 000 euros annuels de la location d'hébergements, une petite partie des salariés étant logés dans du bâti en dur, et une grande partie dans des hébergements mobiles. Au total, ce sont près de 200 salariés qui étaient concernés, certains ne travaillant pas pour l'exploitation du logeur, mais pour d'autres exploitants situés aux alentours. Donc, c'est plutôt un système d'appui à l'hébergement qui a été mis en place, ce qui explique pourquoi nous nous sommes concentrés sur les infractions commises en la matière : sans hébergements mobiles, *Campo Verde* n'aurait pas pu avoir recours de manière aussi massive à ces salariés sur le territoire français. En fait, une logistique parallèle s'est installée, pas seulement dans le Gard, mais également dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Drôme et du Vaucluse, avec un dérapage important en ce qui concerne les conditions d'hébergement qui ont été constatées dans le cadre de l'enquête de la JIRS.

C'est heureusement et malheureusement la pandémie de Covid-19 qui a contribué à attirer l'attention sur ce type d'hébergement, avec l'apparition de clusters, qui ont permis aux différentes administrations concernées et aux services de la police judiciaire d'intervenir, au regard des conditions d'hébergement indignes et des risques liés à la Covid-19. C'est à partir de là que ce type d'hébergement, qui avait fait l'objet de signalements par les services administratifs engagés dans la lutte anti-fraude et les services locaux de l'Inspection du travail, a réellement été mis en lumière. Ce sont ces circonstances et peut-être aussi la couverture médiatique qui ont engendré une multiplication des contrôles, au vu de la révélation soudaine et de la visibilisation des conditions d'hébergement dans des hébergements mobiles ou des campings, entraînant des décisions de fermeture en cascade.

Dans le Gard, la première décision de fermeture a permis de multiplier ensuite les contrôles des hébergements, à tel point que la profession s'en est émue, expliquant que ce qui était toléré jusque-là ne l'était plus et demandant des explications aux services de l'État, afin d'en connaître la raison. Lorsque nous sommes intervenus dans le cadre de l'examen de ce type d'hébergement, nous nous sommes rendu compte que non seulement les dispositions du code du travail ou du code rural

¹⁸ La sécurité sociale espagnole n'a pas procédé au retrait de ces 39 000 certificats et a fourni une réponse certes évasive, mais une réponse quand même. La jurisprudence européenne considère dans ce cas de figure-là qu'une réponse, même insuffisante, peut permettre aux magistrats d'engager des poursuites, dès lors que la procédure préalable de retrait des A1 a bien été respectée sur le plan du droit européen.

n'étaient pas respectées, mais surtout que celles du code de l'urbanisme ne l'étaient pas non plus. Nous étions face à des hébergements illégaux installés en masse. Nous avons donc prévenu systématiquement les mairies, responsables de l'occupation des sols et des installations sur leurs territoires. Aucune des mairies auprès desquelles nous avons fait des signalements n'a réagi, à l'exception d'une seule, qui a engagé une procédure. Nous avons pris la précaution de faire ces signalements par courrier recommandé avec accusé de réception adressé à la fois aux mairies et à l'exploitant, au regard des risques pris par ce dernier... Bien que n'étant pas compétents en matière de respect des règles d'urbanisme, nous avons estimé que ce non-respect des règles prévues en la matière nous permettait, lorsqu'une déclaration d'hébergement collectif avait été déposée, de la considérer comme non légale puisque l'hébergement était lui-même illégal.

Face aux décisions de fermeture, les représentants de la profession ont écrit au ministère de l'Agriculture et au ministère du Travail, en expliquant que les hébergements étaient indispensables dans la logistique de leur activité et qu'ils ne comprenaient pas pourquoi l'État changeait tout à coup son fusil d'épaule et empêchait ce qui pouvait leur rendre service. Nous considérons qu'un hébergement illégal ne pouvant pas, jusqu'à preuve du contraire, constituer un hébergement collectif, il appartenait ensuite à chacun de prendre ses responsabilités. Donc, à ce jour, c'est un volet du code de l'urbanisme que nous ne maîtrisons pas. Parallèlement, nous sommes également intervenus sur les conditions d'assainissement en prenant systématiquement contact après chaque contrôle avec les syndicats d'assainissement, pour vérifier si les conditions étaient remplies ou non, la particularité étant que l'opérateur pouvait contrôler une installation même dans un hébergement illégal en restant dans son cadre juridique. Cela nous permettait ainsi de constater l'indignité, si l'assainissement n'était pas conforme, et d'en référer aux municipalités, à charge pour elles de contraindre l'exploitant à faire cesser l'infraction.

Enfin, parallèlement, notre troisième optique, nous devons prévenir l'Agence régionale de santé (ARS) concernant la fourniture en eau potable puisque nous nous sommes rendu compte que l'eau provenait de forages qui n'étaient pas déclarés comme alimentant des hébergements, et ce, en infraction avec le code de la santé publique. Donc, cela nous a permis, dans le département du Gard, de mettre en lumière ces différents volets et d'essayer de reproduire la démarche dans les départements voisins. En revanche, il appartenait ensuite à chaque service départemental saisi de ce type de signalement de mener ces contrôles, avec toutefois bien sûr dans le cadre de cette enquête une coordination qui était établie au niveau national, et des échanges de renseignements entre les services. Cependant, la conduite opérationnelle restait du ressort de chaque service local.

E. Hedio et B. Mesini : Quel est le rôle du droit des étrangers en matière de contrôle du travail détaché ?

P. Ramackers : S'agissant de la présence d'étrangers extracommunautaires sur le territoire français, deux textes législatifs s'appliquent : le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et le code du travail. Dans le cadre d'un détachement régulier, la détention d'un titre de séjour est obligatoire pour tout séjour excédant 90 jours. Dans ce cas de figure, c'est au salarié, ignore lequel bien souvent cette formalité, d'entreprendre les démarches pour obtenir un titre de séjour, et non à l'employeur. Si nous sommes face à une fraude au détachement, tant que celle-ci n'est pas avérée, nous allons pouvoir faire jouer les mêmes dispositions que celles qui prévalent dans le cadre d'un détachement apparent et nous servir de la réglementation tel que le droit le permet, pour considérer que même si en apparence le détachement est régulier, les dispositions du droit au séjour n'étant pas respectées, l'entreprise et le salarié doivent se soumettre aux différentes réglementations applicables. En revanche, lorsque nous nous trouvons face à une situation de fraude qualifiée au détachement, il est possible en fonction des cas de figure qu'il soit question d'un cas de traite des êtres humains. À ce sujet, une communication de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en date du 15 octobre 2020 fait à la situation de *Campo Verde* dans le département du Gard et explique que dans un tel cas, on devrait pouvoir délivrer un titre de séjour au salarié qui est finalement la victime de la situation de traite. Mais c'est une situation là encore difficile à qualifier, pour laquelle deux enquêtes sont en cours dans le département des Bouches-du-Rhône.

Si nous restons sur la question du travail dissimulé, il appartiendrait au salarié, dès lors que la situation de travail dissimulé a été qualifiée, de se tourner vers le Conseil des prud'hommes pour obtenir une requalification de son contrat de travail qui le lie en réalité avec l'exploitant agricole et non avec son employeur apparent, à savoir l'agence d'intérim. Dès cet instant, l'employeur pourrait déposer une demande en vue de faire venir un salarié étranger afin de lui faire bénéficier d'un titre de séjour pour « travailleur saisonnier ».

Mais la réglementation est assez complexe. Si le saisonnier est présent sur le territoire français, normalement l'employeur va faire la demande directement auprès de la préfecture et non plus auprès du service de la main-d'œuvre étrangère (MOE), ce qui était le cas lorsqu'il était du ressort de la DIRECCTE d'examiner les demandes d'autorisation de travail. Aujourd'hui, le cadre juridique a changé, ce sont désormais les plateformes inter-régionales des préfectures qui traitent les autorisations de travail, mais nous pourrions très bien avoir dans des cas de fraude — cela s'est vu en région parisienne notamment —, des régularisations de travailleurs, la délivrance de titres de séjour pouvant intervenir après la reconnaissance de la véritable relation de travail avec l'utilisateur. Ce sont effectivement des situations complexes qui vont là encore se croiser et pour l'examen

desquelles chaque cas particulier va être un parcours long et semé d'embûches à la fois pour le demandeur et pour les services de contrôle.

E. Hellio et B. Mesini : *Vous avez évoqué durant le procès de Campo Verde à Marseille la « détresse sociale » rencontrée sur le terrain, qu'entendiez-vous par là ?*

P. Ramackers : Parmi tous les contrôles que nous avons effectués — nous avons procédé à énormément d'auditions avec des interprètes en essayant de recueillir la parole des salariés —, des constantes ressortent : tout d'abord, ces salariés sont très éloignés de leur famille, notamment pour ceux originaires d'Amérique du Sud dont les proches sont restés dans le pays d'origine. Pour ceux qui séjournent de manière régulière en Espagne, la situation est différente, mais ils sont quand même éloignés de leur famille pendant de longs mois. Un autre élément concernant ces situations de détresse a trait à une vie communautaire imposée pendant de longs mois avec une absence de mobilité individuelle, et donc une vie sociale limitée à la collectivité de travail, parce que les hébergements se situent près des exploitations, loin de toute commune un peu urbanisée où les salariés pourraient rencontrer d'autres personnes que celles de leur environnement professionnel. À cette absence de mobilité s'ajoute, au quotidien, le fait d'être soumis aux déplacements imposés pour faire ses courses là encore avec les autres salariés, le samedi par exemple. Si nous ajoutons à cela les conditions d'hébergement, à savoir des repas pris en commun dans des salles communes qui ne disposent pas de tous les équipements nécessaires, où saleté et détritus s'accumulent, et où le nettoyage n'est pas réalisé par l'exploitant, les nuits passées dans des hébergements mobiles, dans des espaces de quatre mètres carrés à deux ou trois personnes avec une absence totale d'intimité personnelle... Nous pouvons dire que lorsque les personnes vivent dans ces conditions depuis de longs mois, les signes de fatigue psychologique sont manifestes, comme les auditions menées l'ont bien montré.

Le mot détresse restitue l'ensemble des perceptions qui ont été les nôtres concernant les conditions de vie des salariés lors de leurs auditions... Sur le plan des conditions de travail, ils enchaînent des journées de huit, dix, douze heures passées en plein champ, où la dignité de l'être humain n'est pas respectée : absence de sanitaire mobile, obligation de faire ses besoins dehors. Ces pauses contribuent à casser le rythme des équipes de travail qui avancent en rang pour effectuer les récoltes à l'extérieur ou sous serre. Vous imaginez, c'est une forme carcérale, une sorte de camp de travail en plein air qui pose quand même question au XXI^e siècle. Ce sont ces conditions de vie que nous avons rappelées aux exploitants et aux représentants de la profession, en expliquant que les travailleurs saisonniers avaient le droit d'avoir une vie personnelle et sociale en dehors de leur collectivité de travail, et que la configuration choisie pour les amener sur les exploitations dans lesquelles ils travaillent, résident, se reposent et dorment, finit par ressembler à une forme de camp de travail. Il nous est apparu comme une évidence de lutter contre cette « logistique » d'hébergement collectif mobile qui va à l'encontre de la dignité des travailleurs agricoles, en cela qu'il s'agit d'un facteur contribuant à la dégradation de leur vie personnelle et sociale. Au-delà de la problématique de ces conditions d'hébergement et de travail, nos collègues des Bouches-du-Rhône ont pu déceler dans leur exercice de catégorisation de ce système d'organisation du travail des formes de traite des êtres humains, un terrain sur lequel nous n'avons pas souhaité nous aventurer dans un premier temps. Peut-être aurions-nous dû le faire, mais avec des moyens et des prérogatives dont notre service ne dispose pas.