

Les comptes de la justice pénale du travail

Par Evelyne SERVERIN,
 Directeur de recherche émérite au CNRS,
 Centre de théorie et analyse du droit, Université Paris-Ouest Nanterre

PLAN

Introduction : La justice pénale du travail, des comptes à rendre

- I. **Une observation du suivi judiciaire à construire**
 - A. Délimiter le champ des infractions relevant du droit pénal du travail
 - B. Définir les unités de compte
 - C. Remettre une observation en contexte
- II. **Les parquets toujours moins sollicités en matière de législation du travail**
 - A. Une très forte baisse du nombre d'affaires arrivées aux parquets
 - B. Des baisses à géométrie variable
- III. **Des suites pas si simples**
 - A. Un taux de réponse pénale en trompe l'œil
 - B. Des niveaux élevés d'affaires non poursuivables
 - C. Des taux de poursuites très variables selon les infractions

Conclusion : Les leçons d'un contentieux pénal à la peine

- A. Des services à coordonner
- B. Des choix de politique publique à expliciter

Annexe méthodologique

Introduction : La justice pénale du travail, des comptes à rendre

La parution en décembre 2019 d'un Infostat Justice consacré au traitement des infractions à la législation du travail constitue une forme d'événement (1). Il faut, en effet, remonter aux années 1990 pour disposer de publications statistiques spécifiquement dédiées à ce type d'infractions (2). L'absence de mise à jour des données pénales dans ce secteur par les services statistiques de la chancellerie est d'autant plus étonnante que le volet pénal de la législation du travail a toujours fait partie intégrante de la législation sociale.

Dès les premières lois ouvrières, des infractions étaient édictées pour en renforcer l'application, dont le contrôle était confié à un corps spécial d'inspecteurs (3), spécifiquement formés à la matière pénale (4). Aujourd'hui, il n'est pas une partie du Code du travail qui ne comporte un chapitre dédié aux dispositions pénales, détaillant les articles assortis de sanctions, délictuelles ou contraventionnelles (5).

Les dispositifs de contrôle se sont également étendus et amplifiés, dans le temps et dans l'espace. Au plan international, les conventions de l'OIT attribuent au corps des inspecteurs les mêmes fonctions de contrôle que par le passé (6), en leur donnant le pouvoir d'opter entre mise en demeure et mobilisation de l'appareil répressif (7). La même liberté d'option est rappelée dans le droit interne (8) et s'exerce dans un cadre d'action qui s'est considérablement enrichi avec l'élargissement

(1) Béatrice Le Rhun, « Les infractions à la législation du travail entre 2014 et 2017 », Infostat Justice n°173, décembre 2019. https://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Infostat_173.pdf.

(2) Agnès Brizard, Claude-Valentin Marie, « Le travail clandestin : des condamnations pénales en forte croissance, Infostat Justice n°29, septembre 1992. Odile Timbart, Evelyne Serverin, « Les condamnations pour infraction au droit social de 1990 à 1993 », Infostat Justice n°40, janvier 1995. Sandrine Lebon, Claude-Valentin Marie, « Le travail illégal et sa répression », Infostat Justice n°54, décembre 1999.

(3) Après une tentative d'instauration d'un corps d'inspecteurs par la loi du 22 mars 1841, restée sans lendemain, une loi du 19 mai 1874 instituait des agents d'exécution et des commissions de contrôle. Toute contravention était constatée dans un procès-verbal qui faisait foi jusqu'à preuve contraire ; des rapports mensuels rendaient compte de la manière dont étaient observées les prescriptions légales. Après une interruption, la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels (section VI) remettait le service en activité, en donnant aux inspecteurs et inspectrices pouvoir de dresser des procès-verbaux de contraventions, dont l'un était envoyé au préfet et l'autre au parquet (art. 20). Lina Marini, thèse de doctorat, L'inspection du travail, Université de Paris, Faculté de droit, 1936. [gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale](http://gallica.bnf.fr/Bibliothèque nationale).

(4) Paul Razous, Inspection du travail. Éléments de droit pénal, rédigés conformément au programme du concours pour l'emploi d'inspecteur et d'inspectrice, Berger-Levrault & Cie, 1902. [gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France](http://gallica.bnf.fr/Bibliothèque nationale de France).

(5) Une recherche sur le Code du travail en vigueur à partir de Legifrance avec l'expression « est puni de » retourne 149 références, dont 134 concernent des conventions, chacune renvoyant à un ou plusieurs articles du Code du travail dont l'inobservation est pénalement sanctionnée.

(6) Conventions n°81 sur l'inspection du travail dans les établissements du secteur industriel et commercial, n°129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture, n°178 sur l'inspection du travail des gens de mer.

(7) La Convention n°81 prévoit que le système d'inspection du travail, sera chargé (art. 3, a) « d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession » (...), et précise que (art. 17-2) « Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites », et que (art. 21, e) « soient établies des statistiques des infractions commises et des sanctions imposées ».

(8) Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'art. L.8112-1 du Code du travail, les agents de contrôle « sont libres d'organiser et de conduire des contrôles à leur initiative et décident des suites à leur apporter ».

de la palette d'instruments disponibles : lettres d'observation informelles (9), injonctions écrites (10), amendes administratives en cas de non-respect des mesures administratives (11), arrêts temporaires de travaux ou d'activité (12), mises en demeure de l'agent de contrôle préalables au procès-verbal avec délai de régularisation (13) ou préalables à l'arrêt temporaire d'activité (14), procès-verbaux sans démarche préalable pour des infractions non soumises à mise en demeure, mises en demeure des directeurs des Direcctes en cas de danger (15), référés judiciaire pour voir ordonner toutes mesures propres à faire cesser un risque en cas d'inobservation des mesures (16), sans préjudice des actions intentées par les organisations syndicales (17).

En dépit de la diversification des modes d'intervention, l'action pénale n'a rien perdu de sa force, ni de son actualité (18). Non que le recours à cette voie constituât le mode normal de traitement des infractions à la législation du travail (19). Hier comme aujourd'hui, l'objectif de la régularisation l'emporte sur celui de la sanction (20). Mais la menace pénale doit être suffisamment crédible (21) pour rendre opératoires les autres moyens d'action (22). L'usage de l'instrument pénal par les services de l'inspection du travail est donc observé avec une attention particulière et figure en bonne place dans les différents rapports publics : rapports annuels au BIT (23), rapports annuels de performance budgétaire (24), rapports de la

(9) Contrairement aux procès-verbaux, ces lettres ne sont prévues par aucun texte et résultent de la seule pratique administrative. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser qu'il s'agit de documents administratifs, communicables dans les conditions des art. L. 300-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration. CE, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies, 21 octobre 2016, n° 392.711.

(10) Art. L. 1263-3 et s., C. trav., s'agissant des manquements aux règles du travail détaché.

(11) L'inspection du travail peut réprimer certaines infractions par des sanctions à portée financière. Le montant total des amendes dressées hors secteur du BTP s'élevait à 4,6 millions d'euros en 2018, contre 1,3 million d'euros en 2017, avec un taux de recouvrement de 53% en 2018 contre 57% en 2017. L'inspection peut aussi prononcer une fermeture administrative ou une suspension d'activité. Sénat, Rapport d'information au nom de la commission des finances sur l'inspection du travail, Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian rapporteurs, 25 septembre 2019, p. 12.

(12) Art. L. 4731-1 et s., C. trav.

(13) Art. L. 4721-4, C. trav.

(14) Art. L. 4721-8, C. trav.

(15) L'état d'urgence sanitaire, mis en place par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face au Covid-19, a été l'occasion d'une mobilisation de ces instruments. Ainsi, des mises en demeure ont été adressées à la Société Amazon par les directeurs régionaux le 3 avril 2020 et le 7 avril 2020. Il s'agissait de mettre en œuvre les mesures de prévention du risque Covid-19 – telles que préconisées par le ministère de la Santé et le respect des principes généraux de prévention conformément aux dispositions de l'article L. 4121-2 du Code du travail en mettant en place, une organisation et des moyens adaptés. » Ces dispositions concernent la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels, obligation dont l'inobservation est sanctionnée d'amendes contraventionnelles de cinquième classe, avec application des art. 132-11 et 132-15 du Code pénal en cas de récidive (art. R. 4741-1, C. trav.).

(16) Art. L. 4732-1 et L. 4732-2, C. trav. Pour un exemple d'application pris dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, v. l'ordonnance du président du Tribunal judiciaire de Lille, prise à la demande de l'inspecteur du travail de l'unité de contrôle compétente contre une association d'aide à domicile. Cette ordonnance impose à l'association de définir précisément les mesures de protection des personnels. TJ Lille, 3 avril 2020, n° RG 20-00.380.

(17) Le référé judiciaire peut également être mobilisé par les organisations syndicales sur le fondement de l'art. 835 du Code de procédure civile, pour faire cesser un dommage imminent ou pour trouble manifestement illicite. Cette procédure a été utilisée au moins à trois reprises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire lié au Covid-19 : devant la formation de référé du Tribunal judiciaire de Paris, par la Fédération Sud PTT, pour ordonner à l'entreprise d'évaluer les risques professionnels liés à l'épidémie et de produire dans les meilleurs délais un document détaillant

cette évaluation », TJ Paris, 9 avril 2020, n° RG 20-5223 ; devant la formation de référé du Tribunal judiciaire de Nanterre, par l'Union syndicale Solidaires, pour voir ordonner à la Société Amazon de procéder à l'évaluation des risques professionnels inhérents à l'épidémie sur l'ensemble de ses entrepôts et à restreindre l'activité de ses entrepôts aux certaines activités, TJ Nanterre, 14 avril 2020, n° RG 20/00.503, confirmé et complété en appel par CA Versailles, 24 avril 2020, n° RG 20-01.993 ; devant le président du Tribunal judiciaire du Havre, par le syndicat CGT des travailleurs de de Renault Sandouville, pour voir suspendre la décision de reprise de la production, en raison de l'irrégularité de la procédure d'information-consultation et de non-respect de la réglementation en matière de prévention des risques, TJ Le Havre, 7 mai 2020, n° RG 20-00.143.

(18) Sur la fonction de poursuite et de sanction des infractions à la législation, v. Conférence internationale du Travail, 95^{ème} session, 2006, ILC95-III (1B), nos 279 et s.

(19) Evelyne Serverin, « L'application des sanctions pénales en droit social : un traitement juridictionnel marginal », Dr. Soc. 1994, 654-662.

(20) V. Infostat n° 40, préc., p. 2 : « Dans certains secteurs, la procédure normale de traitement des infractions est celle de la mise en demeure préalable à l'établissement d'un procès-verbal et à la poursuite judiciaire. Les situations délictueuses doivent être régularisées plutôt que sanctionnées ».

(21) En matière de travail illégal, les sanctions peuvent faire l'objet d'une publicité élargie depuis le décret n° 2015-1327 du 21 octobre 2015. Le juge peut prononcer une peine complémentaire de diffusion de sa décision sur un site internet du ministère chargé du Travail, dans des conditions prévues par les articles R. 8211-1 à R. 8211-8 du Code du travail. Ces décisions sont consultables à l'adresse <https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/>.

(22) Evelyne Serverin « Donner un sens aux litiges du travail », in Économie et institutions n°9, 2006, p. 129-155. « Le procès est un puissant facteur d'activation des droits, à un double titre : en tant qu'il constitue l'horizon des actions, il contribue à assurer une menace crédible ; comme jurisprudence, il stabilise l'interprétation des règles ». <https://journals.openedition.org/ei/393>.

(23) Un rapport annuel est remis par le Gouvernement français en application de l'art. 21 de la convention internationale du travail n° 81. Parmi les sujets abordés, figurent en e) les « statistiques des infractions commises et des sanctions imposées ». Le dernier rapport, remis en 2019, couvre la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017. L'inspection du travail en France en 2017, éd. 2019.

(24) La maquette de performance du programme 111 de la mission « Travail et emploi » comporte un indicateur sur le thème. L'indicateur a été modifié dans le projet de loi de finances 2019, avec pour objectif « de proposer une rédaction et un meilleur suivi des actions, en phase avec les priorités gouvernementales en matière d'orientation de l'activité de contrôle des services d'inspection du travail, notamment sur la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement ».

Direction générale du travail (25), études spécifiques (26), rapports de la Cour des comptes (27), rapports parlementaires (28).

Dans ce contexte, on ne peut que se réjouir que la chancellerie ait enfin publié une étude statistique dédiée à la mesure de l'activité de la justice dans ce domaine. Mais force est de constater que le résultat reste en-deçà de ce qu'on aurait pu attendre après un si long silence. L'étude présente une vision statique de l'activité des juridictions sur quatre années cumulées (2014 à 2017), déclinée sous forme d'une série d'instantanés sur les affaires, les auteurs, les orientations et les décisions (29). Certes, les informations apportées sont les bienvenues, mais ce choix de présentation sur des années agrégées ne permet pas de saisir la dynamique de l'action pénale, ni d'en comprendre les ressorts.

C'est cette déception qui nous a incitée à compléter ces informations, en exploitant les ressources de la base de données mise à disposition du public sur le site de la chancellerie (30). L'objectif est de tester dans le temps la force du lien qui unit les services de constatation et ceux de la justice, en cherchant à établir dans quelle mesure, et pour quelles infractions, les procès-verbaux établis par les agents compétents sont suivis d'effet.

L'observation sera nécessairement limitée par les données disponibles, en termes de sources, d'unités de compte et de contexte (I). Dans ce cadre, nous proposerons de suivre l'évolution annuelle des infractions, d'abord par affaires reçues (II), puis par suites données par les parquets (III). De ces résultats, nous tirerons des propositions en termes de coordination entre services et de politiques publiques.

I. Une observation du suivi judiciaire à construire

Le choix des critères à retenir pour toute observation dépend à la fois des objectifs poursuivis et de la disponibilité des données. L'objectif est ici de mettre en relation deux registres de traitement, les constatations des services verbalisateurs (police, gendarmerie, inspection du travail, autres administrations) et leur traitement judiciaire. Un appariement strict supposerait de pouvoir suivre individuellement les faits constatés par ces services jusqu'à leur traitement par la justice, en articulant les nomenclatures, les conventions et les modes de collecte. En l'état des systèmes d'information, un tel suivi reste difficile pour les services (31), notamment en raison de la différence des classifications. Pour notre propos, nous nous en tiendrons à l'examen de l'évolution des affaires de leur entrée dans la chaîne pénale à leur traitement par les parquets, en définissant d'abord les infractions (A.), puis les unités de compte (B.). Enfin, l'activité de

verbalisation par les services de l'inspection du travail sera mise en perspective pour évaluer les tendances (C.).

A. Délimiter le champ des infractions relevant du droit pénal du travail

Dans le système statistique de la justice, la description des affaires pénales repose sur une nomenclature de nature d'affaires (Nataff), qui répartit en trois niveaux l'ensemble des infractions prévues par les dispositions du Code pénal et les codes spéciaux. Les infractions spécifiques au travail sont décrites en douze postes, regroupées en trois classes : infractions aux personnes, infractions à l'emploi, infractions aux conditions de travail. C'est cette liste de postes qui a été exploitée pour la réalisation de l'Infostat, et c'est celle que nous retiendrons dans la suite de l'étude (32).

(25) Rapport de la DGT, Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2017, juillet 2019. https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_verbalisation_du_travail_illegal.pdf.

(26) Une étude très approfondie sur le sujet a été conduite en 2011 par Philippe Auvergnon, avec des développements circonstanciés sur le suivi judiciaire des constatations des services d'inspection. Étude sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail : le cas de la France, BIT, Genève, ILO, 2011, pp. 17 et s.

(27) Cour des comptes, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », Rapport public annuel 2016, T. 1, février 2016. V. également Cour des comptes, « La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions », Rapport public annuel 2019. Ce rapport est intervenu dans un contexte de « priorisation » des actions exigées des inspecteurs et s'attache à vérifier si les objectifs fixés sont atteints.

(28) Sénat, Rapport d'information, préc.

(29) L'étude détaille, dans une deuxième partie, les jugements des tribunaux correctionnels rendus au cours de la même période de référence. L'activité des cours d'appel n'est pas analysée, alors que l'Infostat de 1995 avait montré une très forte implication de ces cours dans ce contentieux, bien supérieure à celle des autres infractions. Infostat n° 40, fig. 1, p. 1.

(30) Sur cette source, v. Annexe méthodologique.

(31) Philippe Auvergnon consacre une partie de son étude à la « difficile identification de tendances quant aux suites judiciaires de l'intervention de l'inspection du travail », Rapport préc., p. 45.

(32) Sur ces définitions, v. Annexe méthodologique.

S'agissant de catégories regroupées, l'analyse proprement juridique restera limitée. Faute de visas de textes, il n'est pas toujours possible d'entrer dans le détail des infractions, ce qui limite la mesure des évolutions en cas de modifications des textes ou de changements de stratégies de contrôle. C'est le cas, notamment, du travail dissimulé (33) et de la fraude au détachement des travailleurs (34), infractions qui font l'objet de toutes les attentions, mais qui ne sont pas isolées au sein des postes de la Nataff. En revanche, la classification des infractions en trois grandes catégories (personnes, emploi, législation du travail) renvoie à des intérêts protégés bien identifiés, qui constituent une grille de lecture utile pour interpréter le sens des évolutions.

B. Définir les unités de compte

Une autre difficulté concerne la définition du point d'application des dénombrements, ce que l'on dénomme habituellement les « unités de compte » (35). En matière pénale, il existe autant d'unités de compte que de maillons dans la chaîne, allant des faits constatés par les différents services aux procès-verbaux transmis, aux infractions relevées, aux personnes impliquées jusqu'aux décisions (36). Cette diversité est inhérente aux modes de collecte et de traitement et, en l'état des sources, il serait illusoire de vouloir reconstituer des chaînes complètes. En limitant l'observation à l'entrée et aux premières orientations, deux unités de compte seront mobilisées.

La première unité est celle de « l'affaire », telle que définie par la source statistique de la justice. Chaque affaire est enregistrée dans une application et contient les événements de la procédure, rassemblés sous un même code. Les affaires sont décrites selon l'infraction principale et selon le nombre et le type de personnes impliquées (37). C'est donc la donnée la plus proche de l'acte de saisine. La deuxième unité

est celle de « l'auteur » (ou personne impliquée) ou, plus précisément, de l'auteur-infraction. En moyenne, on compte 1,4 auteurs pour une affaire (38). L'infraction retenue pour chaque personne est celle qui correspond à l'infraction la plus grave parmi celles qui sont enregistrées au sein de l'affaire au moment de l'arrivée au parquet. Les informations sur les premières orientations sont ouvertes au public seulement sur cette variable « auteur », sans qu'il soit possible de les rattacher à une affaire, et donc à un procès-verbal.

C. Remettre une observation en contexte

L'activité de verbalisation représente une petite fraction de l'activité de contrôle des divers agents compétents en matière de droit du travail (39). Connaître la part de cette activité spécifique permettrait d'évaluer la place de la justice pénale dans l'ensemble des outils dont disposent les agents. Si on ne dispose pas de synthèse sur les pratiques des différents services compétents, celles de l'inspection du travail sont particulièrement suivies (40). En se référant aux différentes sources, on constate que cette activité de verbalisation est toujours marginale et qu'elle tend à décroître, avec des différences selon les infractions.

- En termes d'interventions réalisées par les services de l'inspection du travail, les tendances évoluent dans une fourchette relativement stable dans le temps. La Cour des comptes fait état d'une baisse de 2012 à 2014 (de 265.300 à 220.800) (41), et les rapporteurs du Sénat relèvent une hausse de 8% sur la période 2016 à 2018 (de 252.131 à 272.730). Les hausses les plus fortes concernent les matières prioritaires (de 22,30% à 39,97%), avec un quasi doublement pour le seul travail illégal (de 16.873 à 33.600) (42).

- En termes de procès-verbaux transmis à la justice par l'inspection du travail, les rapports successifs de la France au BIT attestent à la fois du caractère

(33) Dans son analyse de la verbalisation du travail illégal en 2017, la DGT note que « la Chancellerie ne distingue pas, dans la nomenclature des infractions Natinf, la dissimulation d'immatriculation de l'entreprise du défaut de déclaration fiscale ou du défaut de déclaration sociale », Rapport préc., p. 22.

(34) La Cour des comptes souligne, de son côté, l'absence de données spécifiques sur le détachement de travailleurs au sein du travail illégal. Rapport public annuel 2019, préc., p. 22.

(35) Bruno Aubusson de Cavarlay, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIXe-Xxe siècles) », Histoire & mesure, XXII - 2, 2007, 39-73.

(36) L'exploitation a porté sur les condamnations inscrites au casier judiciaire au niveau détaillé des Natinf, soit 600 postes différents. Infostat n° 40, préc., encadré, p. 4.

(37) La nomenclature distingue les affaires avec auteur inconnu (A), avec auteurs (B+C), avec 1 auteur (B), avec 2 auteurs et + (C), et les affaires avec au moins une personne morale.

(38) L'Infostat comptabilise 103.000 auteurs pour 73.000 affaires sur la période 2014-2017, répartis entre auteurs majeurs, auteurs mineurs et personnes morales. V. fig. 1, p. 2.

(39) L'art. L.8271-1-2, C. trav. énumère huit catégories d'agents compétents pour constater les infractions de travail illégal, au premier rang desquels figurent « 1° Les agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés à l'article L.8112-1 ; 2° Les officiers et agents de police judiciaire ; 3° Les agents des impôts et des douanes ; 4° Les agents des organismes de Sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole agréés à cet effet et assermentés (...) ».

(40) La principale source d'information est le Rapport annuel de l'inspection du travail en France, remis au BIT par le Gouvernement. Les données collectées proviennent en partie de l'Observatoire des suites pénales (OSP), dédié au suivi des procès-verbaux de l'inspection du travail et à disposition des services de l'inspection du travail depuis 2008. Il recense l'ensemble des procès-verbaux dressés et transmis à la justice depuis le 1^{er} janvier 2004. Cependant, les différents rapports soulignent qu'en raison de difficultés récurrentes liées aux logiciels de saisie, les données ne sont pas exhaustives.

(41) Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, préc. p. 371.

(42) Sénat, Rapport d'information, préc., pp. 43-44, tableau p 48.

constamment marginal de ce recours et une tendance à la baisse sur la période récente. Pour la période 2004 à 2009, le nombre de procès-verbaux transmis évolue entre 4.913 et 6.352 (43). Pour les années 2015 à 2017, ce sont respectivement 3.059, 4.573, et 4.385 procédures pénales qui ont été engagées, tous domaines confondus (44).

– En matière d'accidents du travail (hors accidents de trajet), la tendance de long terme de la sinistralité était à la baisse (45), avant un retournement amorcé en 2014. En 2018, 651.103 accidents du travail étaient reconnus, contre 632.918 en 2017 (46). Le nombre de décès évolue depuis plusieurs années dans une fourchette comprise entre 500 et 550 cas (47). Dans ce domaine, l'activité de l'inspection du travail reste modeste. Le rapport annuel pour le BIT fait état pour 2017 de 10.850 enquêtes réalisées par l'inspection du travail, tous accidents confondus, chiffre en hausse par rapport à 2016 (7.300 enquêtes). S'agissant des accidents graves ou mortels, l'agent de contrôle a une obligation d'agir et d'enquêter (48), ce qui a donné lieu en moyenne à 1.500 enquêtes en 2009 (49), 1.300 en moyenne en 2017 (50). Mais très peu de ces enquêtes donnent lieu à communication aux parquets. Ceci explique que l'information des parquets en matière

d'accident du travail provienne, pour plus des trois quarts, des services de police et de gendarmerie (51), étant précisé que, s'agissant des accidents mortels du travail, les parquets sont directement informés au titre des morts suspectes (52).

De ces données de contexte, on peut retenir que les affaires communiquées à la justice par les services de l'inspection du travail sont toujours en faible nombre, avec une tendance à la baisse au cours des années récentes. En la matière, leur contribution est toujours inférieure à celle des autres services. Ainsi, sur les quatre années agrégées, l'Infostat relève que 57 % des affaires ont pour origine les services de police et de gendarmerie (respectivement 26 % et 31 %), que 32 % des signalements proviennent d'une administration dotée de pouvoirs de police judiciaire spéciale (19 % des Directes, 6 % des Urssaf) et 12 % des particuliers, très souvent les victimes (53). Mais si la contribution des agents de contrôle reste modeste en effectifs, on peut supposer que, hier comme aujourd'hui, ce sont les cas les plus sérieux qui font l'objet de transmissions, pour lesquels aucune des autres formes d'intervention n'a abouti (54).

II. Les parquets toujours moins sollicités en matière de législation du travail

Sur la période étudiée, on aurait pu attendre des évolutions de faible ampleur. Or, le nombre d'affaires arrivées aux parquets est en très forte baisse (A.), avec d'importantes variations selon les infractions (B.) (Tableau 1 ci-dessous) (55).

A. Une très forte baisse du nombre d'affaires arrivées aux parquets

La baisse est continue sur presque toute la période observée, avec une accélération en 2017 et un très fort

infléchissement pour l'année 2019. L'ampleur de cette dernière baisse laisse supposer que l'année 2019 n'est pas complète, mais la tendance demeure (56). Si on excepte cette dernière année, ce sont 29,2 % affaires en moins qui sont arrivées aux parquets entre 2012 et 2018 (57).

(43) L'inspection du travail en France en 2009, préc., tableaux p.276 et p.282.

(44) L'inspection du travail en France en 2017, préc., tableau p.5.

(45) Nathalie Serres, Pascal Jacquetin (CNAMTS), « Baisse des accidents du travail sur le long terme : sinistralité et éléments explicatifs par secteur d'activité », Points de Repère n°32, décembre 2010, encadré 1, p.2.

(46) CNAM, L'essentiel 2018, Santé et sécurité au travail, novembre 2019.

(47) Ibid., tableau 61, pp.88-89.

(48) Art. R.8124-28, C. trav.

(49) L'inspection du travail en France en 2009, préc., p.77.

(50) L'inspection du travail en France en 2017, préc., p.76.

(51) 70 % des accidents du travail, mortels ou non, ont été déferés aux parquets par les services de police ou de gendarmerie, les « autres administrations » n'intervenant que dans 22 et 21 % des accidents. Infostat n°173, préc., fig. 2, p.2.

(52) L'art. 74 du Code de procédure pénale prévoit qu'en « cas de découverte d'un cadavre, qu'il s'agisse ou non d'une mort violente, mais si la cause en est inconnue ou suspecte, l'officier de police judiciaire qui en est avisé informe immédiatement le procureur de la République, se transporte sans délai sur les lieux et procède aux premières constatations ». Du reste, dans la Nataff, l'accident mortel du travail est classé dans les « découvertes de cadavre ».

(53) Infostat n°17, préc. Fig. 2, p.2.

(54) « Le renvoi à la juridiction pénale apparaît comme un mode de traitement exceptionnel, réservé aux cas les plus graves ou les plus rebelles », Infostat n°40, préc., p.2.

(55) Infostat n°173, préc., p.1.

(56) La mise à jour de la base est datée du 14 janvier 2020.

(57) L'Infostat signale bien, en une phrase, une baisse de 20 % sur la période 2014 à 2017, en nombre d'affaires comme en nombre d'auteurs. Mais cette mention n'est pas détaillée et n'est ni commentée, ni reprise dans le résumé.

Tableau 1 – Les affaires arrivées au parquet (y compris avec auteurs inconnus)

Code	Année	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Évolution de 2012 à 2018	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%				
A23	Infractions aux personnes	Accident mortel travail	429	1,5	399	1,5	378	1,4	329	1,4	358	1,5	324	1,6	351	1,7	228	1,5	-18,2
A54		Accident du travail	3	13,3	3	13,3	3	13,9	3	15,2	3	15,4	3	17,5	3	17,4	2	18,4	-7,6
H11	Infractions à l'emploi	Entrave à la liberté du travail / Discrimination	874	3,0	741	2,7	747	2,8	566	2,4	541	2,3	389	1,9	438	2,1	348	2,3	-49,9
H12		Travail dissimulé	14	48,9	13	51,3	13	52,0	12	54,5	12	55,2	11	54,3	11	54,6	7	53,3	-20,8
H13		Infraction sur l'emploi d'étranger	734	2,5	681	2,5	621	2,3	537	2,3	546	2,3	517	2,5	624	3,1	536	3,6	-15,0
H14		Marchandage, prêt et placement de main d'œuvre, embauche	218	0,8	163	0,6	196	0,7	176	0,7	156	0,7	148	0,7	75	0,4	76	0,5	-65,6
H15		Travail temporaire, portage salarial	92	0,3	143	0,5	87	0,3	99	0,4	64	0,3	47	0,2	47	0,2	44	0,3	-48,9
H16		Infraction sur le licenciement	174	0,6	165	0,6	196	0,7	202	0,9	169	0,7	173	0,8	127	0,6	83	0,6	-27,0
H21	Infractions à la réglementation du travail	Infraction en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail	3	11,0	2	10,6	2	9,8	2	8,5	2	8,6	2	9,7	1	9,3	1	10,0	-39,8
H22		Infractions aux conditions de travail (contrat, salaire, horaire, congés, repos)	3	13,4	3	12,9	3	12,7	2	10,7	2	10,1	1	8,4	1	8,0	1	7,3	-57,5
H23		Infractions aux conditions de travail (femmes, enfants, apprentis)	481	1,7	305	1,1	337	1,3	212	0,9	175	0,7	144	0,7	112	0,5	71	0,5	-76,7
H24		Atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail	865	3,0	631	2,3	592	2,2	505	2,1	482	2,0	364	1,8	390	1,9	249	1,7	-54,9
Total			28	100	27231	100	26875	100	23506	100	23528	100	20741	100	20396	100	14900	100	-29,2

Source : ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / SID – Mise à jour : 14/01/2020

<http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles>, Indicateurs statistiques pénaux – Effectifs, Affaires nouvelles, Les affaires arrivées au parquet (tableau national). Requête mars 2020. Tableau de l'auteur.

B. Des baisses à géométrie variable

Dans le détail, on constate que l'ampleur de cette baisse est très variable selon les infractions.

– Les baisses les plus faibles concernent les accidents du travail non mortels (-7,6%). Les effectifs se situent entre 429 et 351 affaires par an, chiffres très proches de la fréquence des événements comptabilisée par la branche spécialisée de l'assurance maladie (entre 500

et 550 cas annuels). Viennent ensuite les infractions sur l'emploi d'étrangers (-15%), les accidents du travail mortels (-18,2%) et le travail dissimulé (-20,8%). Si on se réfère aux données de l'Infostat sur l'origine des signalements, on constate que toutes ces infractions ont pour particularité d'être le plus souvent constatées par les services de police et de gendarmerie : 70% pour les accidents du travail (mortels ou non), 61% pour les infractions à l'emploi (58).

(58) Infostat n° 173, préc., fig. 2, p.2. S'agissant du travail illégal, la DGT fournit des indications plus précises. L'inspection du travail y figure comme le premier corps verbalisateur en 2017, avec 26 %

des procès-verbaux. Les Urssaf initient 24% des procédures et la gendarmerie et la police respectivement 23% et 22%. Rapport, préc., p. 11.

– À l’opposé, les baisses les plus importantes touchent les infractions à la législation du travail, qui forment le cœur historique de l’action de l’inspection du travail, et où la contribution des « autres administrations » est la plus forte (46%) (59) : conditions de travail des femmes, enfants, apprentis (-76,7%), conditions de travail liées aux contrats, salaires, horaires, congés, repos (-57,7%), délits d’atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail (-54,9%). Quoique de moindre ampleur, la baisse des infractions à l’hygiène, sécurité, médecine du travail (-39,8%) contribue à faire descendre ce poste à un niveau historiquement bas en 2018, avec 1901 affaires (60).

– Certaines infractions relevant de l’emploi, qui se caractérisent par de très faibles effectifs, sont également en net recul (-65,6% pour le marchandage, -49,9% pour l’entrave à la liberté du travail, -48,9% pour le travail temporaire).

– Ces évolutions ont pour conséquence un élargissement de l’écart entre les classes d’infractions. Le secteur de l’emploi passe de 56,1% en 2012 à 61% en 2018, tandis que les infractions à la réglementation du travail perdent près de dix points, de 29,1% en 2012 à 19,7% en 2018, et que les infractions aux

personnes passent de 14,8% à 19,1%. Autrement dit, cette « carte » reflète la concentration des efforts des agents, spécialisés ou non, sur certaines actions prioritaires. S’agissant de l’inspection du travail, cette concentration est en ligne avec l’objectif assigné à la nouvelle organisation territoriale de « permettre à l’inspection du travail de mieux lutter contre la concurrence déloyale et le travail illégal » (61). On peut supposer qu’à moyens constants, cette priorisation a pu conduire les agents à procéder à des arbitrages entre ces secteurs, au détriment des missions qui leur sont traditionnellement dévolues.

Peut-être le mouvement s’inversera-t-il, en raison de l’état d’urgence sanitaire lié au Covid-19. Avec les obligations accrues des employeurs en matière de sécurisation des conditions de travail, notamment la nécessité de mettre à jour le document unique d’évaluation des risques professionnels (62), obligations assorties de sanctions civiles et pénales, c’est le cœur de métier de l’inspection qui pourrait être à nouveau sollicité.

En l’état, on peut conclure que ces fortes baisses ont eu pour effet d’alléger la charge des parquets. Qu’en est-il de leur prise en charge ?

III. Des suites pas si simples

La question des suites données par l’institution judiciaire aux affaires reçues est centrale pour notre propos. La réponse n’est pas simple, et ce pour deux raisons. D’une part, comme nous l’avons signalé, il faut changer d’unité de compte et passer de l’affaire à l’auteur (ou personne impliquée), ce qui ne permet pas de suivre directement le sort des procès-verbaux. D’autre part, les résultats varient selon les indicateurs retenus. Ainsi, l’indicateur du taux de réponse pénale donne des résultats très positifs (A.), alors qu’il existe une très forte proportion de personnes non poursuivables (B.) et que les taux de poursuite sont très variables selon les infractions (C.).

A. Un taux de réponse pénale en trompe-l’œil

Pour évaluer les suites données aux personnes impliquées, l’Infostat utilise l’indicateur en usage dans les publications statistiques, le « taux de réponse pénale du parquet » (63). Ce taux est défini comme « le ratio entre le nombre de personnes n’ayant pas bénéficié d’un classement pour inopportunité et le nombre de personnes poursuivables ». Cet indicateur est à la fois restrictif et extensif : au dénominateur, il exclut la classe des affaires non poursuivables, qui regroupe les infractions insuffisamment caractérisées, non constituées, ou pour lesquelles l’action publique est éteinte (64) ; au numérateur, il inclut, au titre de la réponse pénale, trois types de mesures : procédure alternative réussie, composition pénale réussie, poursuites (65), le classement sans suite

(59) Infostat n°173, préc., fig. 2, p. 2.

(60) Sur la période 2004-2009, le thème « santé et sécurité » représentait entre 35 et 39% des procès-verbaux transmis, avec des effectifs d’affaires échelonnés entre 1689 et 2376. L’inspection du travail en France en 2009, préc., tableau p. 277.

(61) Sénat, Rapport d’information, préc., p. 25.

(62) Le DUERP, créé par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001, et codifié aux art. R. 4121-1 à R. 4121-4, C. trav., est obligatoire pour toutes les entreprises, administrations et associations ayant au moins un salarié. Il doit être réactualisé dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire.

(63) L’indicateur « Taux de réponse pénale » figure dans le Programme 166 de la mission Justice depuis le PLF 2005, avec l’objectif d’amplifier et diversifier la réponse pénale.

(64) Infostat n° 173, préc., p. 2.

(65) Aux termes de l’art. 40-1 du Code de procédure pénale, lorsqu’il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l’art. 40 constituent une infraction commise par une personne dont l’identité et le domicile sont connus, et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l’action publique, le procureur de la République peut soit engager des poursuites, soit mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des art. 41-1, 41-1-2 (convention judiciaire d’intérêt public) ou 41-2 (composition pénale), soit classer sans suite la procédure, dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

pour inopportunité étant compté à part. En bref, l'indicateur mesure l'action du parquet uniquement « lorsque l'infraction est établie et les personnes identifiées » (66). Restent dans l'ombre les affaires pour lesquelles ces conditions n'ont pas été remplies.

Cet indicateur permet d'afficher le taux flatteur de 91% de réponse pénale et le taux modeste de 9% de classements pour inopportunité (67). Une lecture rapide pousserait à conclure que les parquets sont parfaitement en phase avec les autorités de constatation. Mais l'image est tout autre si on change de point de vue.

B. Des niveaux élevés d'affaires non poursuivables

Le taux de réponse pénale ne permet pas de prendre la mesure des suites données aux informations parvenues aux parquets. Ce que dissimule cet indicateur, c'est l'importance de la déperdition des affaires à la phase de la première orientation. Or tous les observateurs s'accordent à dire que certaines

infractions en droit du travail, comme celles du travail dissimulé, sont difficiles à caractériser, notamment en raison de la complexité des montages (68). Dans la nomenclature détaillée des premières orientations (69), cette situation correspond aux classements sans suite pour « infractions non poursuivables » et « défaut d'élucidation ». Plus le poids cumulé de ces deux classes est élevé, plus le taux de réponse pénale s'éloigne de la réalité. L'Infostat reste discret sur le sujet. En une phrase, il est indiqué qu'en moyenne, les deux classes regroupées concernent 35% des auteurs impliqués de 2014 à 2017, sans détail par infraction (70).

Cette proportion élevée de personnes impliquées qui sortent de la procédure sans qu'une infraction leur ait été imputée mérite d'être analysée plus précisément (71). Si on croise ces effectifs par année et par infraction, le suivi par les parquets apparaît à la fois nettement moins dynamique et très contrasté selon les infractions (Tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2 – Part des personnes impliquées non poursuivables ou pour infractions non élucidées (sur total des personnes connues)

Infractions/Année		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Infractions aux personnes	Accident mortel travail	Total	440	334	357	331	285	342	340	229
		%	24,3	15,3	22,7	22,1	17,2	20,2	18,8	20,1
	Accident du travail	Total	2728	2499	2464	2423	2340	2124	2013	1405
		%	42,7	42,9	45,6	44,6	47,4	50,2	46,5	49,8
Infractions à l'emploi	Entrave à la liberté du travail / Discrimination	Total	930	761	786	541	524	379	511	272
		%	71,2	69,6	64,0	69,3	74,0	80,7	70,5	73,2
	Travail dissimulé	Total	15852	15723	16210	15213	14797	12948	12513	8910
		%	29,0	27,7	27,3	32,3	32,5	31,9	30,7	29,8
	Infraction sur l'emploi d'étranger	Total	940	785	723	716	704	573	722	582
		%	25,7	29,2	31,8	28,1	28,3	34,7	34,9	31,8
	Marchandage, prêt et placement de main d'œuvre, embauche	Total	252	240	245	281	206	126	146	104
		%	42,1	25,0	28,6	42,3	36,9	54,8	41,1	37,5
	Travail temporaire, portage salarial	Total	81	170	112	111	68	63	71	47
		%	28,4	25,3	21,4	30,6	14,7	46,0	35,2	40,4
	Infraction sur le licenciement	Total	170	171	178	185	160	134	141	90
		%	74,7	69,6	68,0	74,6	78,1	74,6	80,9	73,3
Infractions à la législation du travail	Infraction en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail	Total	3426	3296	3292	2732	2382	2263	2004	1392
		%	21,7	23,5	23,2	25,3	28,0	27,8	23,4	21,4
	Infractions aux conditions de travail (contrat, salaire, horaire, congés, repos)	Total	3662	3327	3376	3051	2417	1902	1632	1054
		%	41,7	42,5	44,1	47,7	52,8	59,1	54,9	48,6
	Infractions aux conditions de travail (femmes, enfants, apprentis)	Total	457	402	364	260	260	141	164	75
		%	69,8	64,4	65,9	69,2	69,2	80,9	73,2	64,0
	Atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail	Total	812	818	765	626	600	553	492	302
		%	33,7	33,0	29,4	40,7	40,2	43,0	38,6	40,7

Source : ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / SID – Mise à jour : 14/01/2020

<http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles>, Indicateurs statistiques pénaux – Effectifs, Les orientations au parquet (1^{ères} orientations). Affaires nouvelles, Requête mars 2020. Tableau de l'auteur.

(66) Art. 40-1, 3^e, CPP.

(67) Infostat n° 173, préc., fig. 2, pp. 2-3. Le taux atteint même 99% dans les affaires d'accident du travail, mortels, et 93% pour les accidents non mortels.

(68) Analyse de la verbalisation du travail illégal en 2017, préc., p. 33.

(69) La nomenclature des orientations comporte 6 postes : 11CSS – Défaut d'élucidation ; 12 CSS – Infraction non poursuivable ; 21 CSS – Inopportunité des poursuites ; 31 CSS – Après procédure alternative ; 32 – Compositions pénales réussies ; 33 – Poursuites.

(70) Parmi les 103.100 auteurs impliqués dans une affaire relevant du contentieux du travail traitée par le parquet entre 2014 et 2017, 35% ne sont pas poursuivables, principalement parce que l'infraction a été insuffisamment caractérisée (57% des cas), ou non constituée (absence d'infraction 24%) ou bien par extinction de l'action publique (16%). Infostat n° 173, préc., p. 3.

(71) Op. cit., fig. 6, p. 5.

La part moyenne de 35 % d'auteurs non poursuivables dissimule d'importants écarts entre les infractions, écarts qui se maintiennent au fil du temps.

– D'un côté, plusieurs infractions présentent constamment des taux importants d'affaires non poursuivables. Les taux les plus élevés concernent des infractions à la fois en faible nombre et en décroissance : entrave à la liberté du travail et discrimination (entre 64 et 80,7%), infractions aux conditions de travail, pour les femmes, les enfants et les apprentis (entre 64 et 80,9%), infractions sur le licenciement (entre 68 et 80,9%). Des taux élevés sont également constatés dans certaines infractions à effectifs plus importants, comme les conditions de travail relatives aux contrats, salaires, horaires, congés, repos (entre 41,7 et 59,1%).

De manière plus surprenante, on relève des taux très supérieurs à la moyenne pour les infractions de blessures involontaires liées aux accidents du travail non mortels (entre 42,7 et 50,2%). Or, dans ce domaine, la verbalisation est très rare et on pourrait penser que des procès-verbaux ne sont dressés que si des manquements caractérisés à une obligation de prudence ou de sécurité ont pu être établis (72). Si le risque de condamnation est faible, il reste redouté : en témoignent les débats qui ont entouré l'application aux situations de contamination de l'article 121-3 du Code pénal, qui définit de manière très précise les conditions dans lesquelles peut être engagée la responsabilité pénale des personnes, qu'elles aient ou

non directement contribué à l'infraction (73).

– À l'opposé, trois groupes d'infractions connaissent moins d'affaires non poursuivables que la moyenne.

- Avec des taux de non poursuivables situés entre 15,3 et 24,3%, les infractions liées aux accidents du travail mortels figurent en tête de ce groupe. On peut s'étonner, à cet égard, de la différence de traitement entre les accidents du travail, selon qu'ils sont mortels ou non, pour des infractions aux caractéristiques identiques (74). Il semblerait que la gravité joue un rôle dans le processus de caractérisation des infractions. Quoi qu'il en soit, les accidents mortels du travail ont toujours constitué une question sensible (75), les employeurs encourant des peines très élevées en cas de manquements à des obligations spécifiques.

- Les infractions en matière d'hygiène et de sécurité, de médecine du travail connaissent des taux de non poursuivables également inférieurs à la moyenne, entre 21,4 et 28%. Mais, avec la baisse constante des effectifs, ces taux ne laissent plus qu'une place résiduelle à la poursuite pénale dans ce secteur traditionnel de l'action de l'inspection du travail.

- Enfin, le travail dissimulé, dont l'effectif est de loin le plus élevé, connaît des taux de non poursuivables oscillant entre 27 et 32%, avec une tendance à la hausse depuis 2015.

– Sur l'ensemble des affaires, ces proportions importantes d'auteurs non poursuivables ne laissent pas de surprendre. Les procès-verbaux dans le secteur du travail sont rares, le nombre d'affaires transmises en

(72) Art. 222-19, C. pénal : « Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois (...), et l'est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45.000 euros d'amende ». Art. 222-20 : « Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende ».

(73) Aux termes de l'art. 121-3, C. pénal, issu de la loi 2000-647 du 10 juillet 2000, (dite loi Fauchon), al. 1, « il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». L'al. 2 circonscrit également la responsabilité des auteurs indirects : « Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque

d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. ». La loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, adoptée le 9 mai 2020, a complété le Code de la santé publique par un art. L. 3136-2, déclarant applicable l'art. 121-3 du Code pénal, en ajoutant la formule « en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur ». Le Conseil constitutionnel a rejeté le grief tiré de rupture d'égalité devant la loi pénale, en considérant que « Les dispositions contestées ne diffèrent (donc) pas de celles de droit commun ». Cons. Const., déc. n° 2020-800 DC, 11 mai 2020.

(74) Art. 221-6, C. pénal : « Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75.000 euros d'amende ».

(75) En ordonnant, en 1975, la mise en détention provisoire d'un chef d'établissement pour homicide involontaire après un accident mortel du travail, le juge d'instruction de Béthune, Patrice De Charrette, déclenchait une campagne de dénonciation des « juges rouges ». La Chambre criminelle finira par confirmer l'arrêt de relaxe du chef d'établissement, « dès lors que n'a été établie à sa charge personnelle aucune faute génératrice du décès de la victime ». Cass. Crim., 23 janvier 1979, n° 77-91.278, Bull. n° 31, p. 87. Pierre Cam, « Juges rouges et droit du travail », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 19, janvier 1978. La guerre à la pauvreté, pp. 2-27.

baisse, ce qui pourrait laisser penser que les transmissions ne se font qu'à bon escient. Pour comprendre les échecs dans la caractérisation des infractions, d'autres analyses devraient être conduites, en croisant notamment ces données avec d'autres informations, comme le détail des textes visés, l'origine des plaintes et procès-verbaux, l'existence ou non de mesures administratives préalables (76), de mises en demeures et la taille des entreprises concernées. En l'état des données, on peut seulement constater que des pans entiers du droit du travail semblent difficiles à appréhender sous l'angle pénal et que cette situation tend à s'aggraver, même dans les secteurs prioritaires.

– C'est ce que reconnaît, en substance, la Cour des comptes dans son rapport sur le travail détaché, qui souligne que « les parquets et tribunaux rencontrent des difficultés, reconnues par la Chancellerie, pour traiter l'afflux des procédures relevant du travail détaché » (...), d'où il résulte « un nombre élevé d'affaires sans suites ». La raison en est à la fois la complexité des fraudes au détachement, et la limitation des moyens des parquets, « qui ne sont pas en situation de répondre dans les meilleures conditions à ces affaires, devant, par ailleurs, faire face à d'autres priorités concernant notamment la sécurité » (77).

– En effet, de nombreux obstacles juridiques se dressent pour faire la preuve d'infractions complexes. C'est le cas des infractions de travail dissimulé, prêt illicite de main-d'œuvre ou marchandage, dans les affaires de fraude au détachement. L'obstacle à franchir est celui de la présomption de validité qui s'attache aux certificats délivrés par le pays d'origine attestant de l'affiliation au régime de sécurité sociale (78). Pour pouvoir établir l'intention de dissimulation d'une activité, l'État poursuivant doit contester au préalable les formulaires délivrés par le pays d'origine au titre

de l'assujettissement à un régime de sécurité sociale, et ne peut passer outre qu'en cas de fraude manifeste et de délai excessif de réponse du pays d'origine (79). La Chambre criminelle a appliqué à plusieurs reprises cette jurisprudence, conduisant à la remise en cause de plusieurs procédures diligentées contre des entreprises de taille importante (80).

À cet égard, la baisse du nombre des procès-verbaux devrait alerter sur la maniabilité de certaines règles relatives à l'emploi, avec le risque que ces affaires échappent au contrôle judiciaire. Des études plus approfondies devraient être conduites sur ces affaires déclarées non poursuivables pour disposer d'une vision plus précise de la nature des difficultés rencontrées.

C. Des taux de poursuites très variables selon les infractions

Selon l'Infostat, les poursuites représentent 40% des réponses pénales données aux affaires poursuivables (81), ce qui est très inférieur au taux de poursuite des autres infractions (53%) (82). Cette information donne déjà une indication sur le peu de visibilité des actions judiciaires, car seule la poursuite est à même de conduire à un jugement, avec la possibilité d'en assurer une large publicité pour certaines d'entre elles (83).

Pour mesurer plus précisément cette place dans l'ensemble des réponses pénales, nous avons établi des taux de poursuites par année et par infractions, rapportés à l'ensemble des affaires poursuivables (84) (Tableau 3 ci-dessous).

(76) L'art. L.8272-2, C. trav. prévoit qu'en cas de mesure administrative de fermeture d'établissement, l'autorité « en avise sans délai le procureur de la République ».

(77) « La lutte contre le travail détaché en 2017 », préc., p. 79

(78) Le certificat A1 (ancien E 101) est utilisé pour attester de la législation de Sécurité sociale applicable à un travailleur qui n'est pas affilié dans le pays de travail.

(79) Le certificat lie l'ensemble des institutions de l'État membre dans lequel l'activité est exercée, tant que celui-ci est régulier, et ce, aussi longtemps que ce certificat n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'État membre d'émission. CJUE, 27 avril 2017, A- Rosa Flussschiff GmbH, n° C-620/15. La CJUE a cependant réservé la possibilité, pour un juge national ou une administration nationale, d'écarter ce certificat en cas de fraude avérée et lorsque les recours auprès des institutions émettrices pour retirer ou annuler le certificat n'ont pas abouti dans un délai raisonnable. CJUE, 6 février 2018, Ömer M., n° C-359/16.

(80) Le traitement de la question de la portée du certificat a donné lieu à de très nombreux arrêts d'Assemblée plénière : Cass. Ass. plén., 6 novembre 2015, n° 13-25.467, Bull. 2015 ; Cass. Ass. plén., n° 9 (renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne

et sursis à statuer) ; Cass. Ass. plén., 22 décembre 2017, n° 13-25.467, Bull. 2017, Cass. Ass. plén., n° 2 (cassation). Pour une application récente de cette jurisprudence à différentes sociétés de transport aérien étrangères opérant en France avec des salariés français détachés v. Cass. Crim., 18 septembre 2018, nos 13-88.632, 11-88.040, 15-80.735, 13.88.631 et 15-81.316, Bull.

(81) La nomenclature de l'orientation des poursuites comporte 16 postes en fonction de la procédure suivie, regroupées en 4 classes : transmission au juge d'instruction, transmission au juge des enfants, poursuite devant le tribunal correctionnel, poursuite devant le tribunal de police. Pour le détail du recours à ces procédures, v. Infostat, op. cit., fig. 5, p. 4.

(82) La réponse pénale « est composée à 44% de procédures alternatives (hors composition pénale), à 16% de compositions pénales et à 40% de poursuites, contre respectivement 42%, 5% et 53% pour l'ensemble des affaires ». Infostat n° 173, préc., p. 3, et fig. 5, p. 4.

(83) V. supra, n. 21.

(84) Cet ensemble comprend les classements pour inopportunité, les mesures alternatives, les compositions pénales et les poursuites.

Tableau 3 – Part des personnes poursuivies sur total des personnes poursuivables

Infractions/Année		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Infractions aux personnes	Accident mortel travail	Total	333	283	276	258	236	273	276	183	
		%	95,2	91,9	93,1	95,0	95,8	97,8	95,3	94,0	
	Accident du travail	Total	1564	1426	1340	1342	1231	1057	1076	705	
		%	62,3	69,6	60,6	60,8	59,5	60,7	63,6	56,0	
Infractions à l'emploi	Entrave à la liberté du travail / Discrimination	Total	268	231	283	166	136	73	151	73	
		%	48,9	46,3	38,2	44,0	39,0	35,6	21,9	26,0	
	Travail dissimulé	Total	11255	11372	11789	10296	9995	8817	8666	6258	
		%	40,4	37,0	34,9	33,8	32,1	35,7	32,9	33,6	
	Infraction sur l'emploi d'étranger	Total	698	556	493	515	505	374	470	397	
		%	43,3	37,2	31,8	27,6	23,2	22,7	21,5	22,2	
	Marchandage, prêt et placement de main d'oeuvre, embauche	Total	146	180	175	162	130	57	86	65	
		%	51,4	37,8	45,7	40,7	31,5	28,1	38,4	46,2	
	Travail temporaire, portage salarial	Total	58	127	88	77	58	34	46	28	
		%	37,9	64,6	45,5	49,4	24,1	23,5	17,4	3,6	
	Infraction sur le licenciement	Total	25	15	13	10	8	9	1	1	
		%	51,2	25,0	22,8	10,6	17,1	20,6	3,7	0,0	
	Infractions à la législation du travail	Infraction en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail	Total	2683	2521	2528	2040	1715	1635	1535	1094
			%	33,6	33,1	34,6	27,5	30,3	23,4	24,6	20,1
Infractions aux conditions de travail (contrat, salaire, horaire, congés, repos)		Total	2136	1912	1886	1596	1141	777	736	542	
		%	41,1	36,6	36,3	30,8	27,5	17,2	16,0	13,1	
Infractions aux conditions de travail (femmes, enfants, apprentis)		Total	138	143	124	80	80	27	44	27	
		%	29,0	40,6	31,5	17,5	22,5	22,2	15,9	3,7	
Atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail		Total	538	548	540	371	359	315	302	179	
		%	41,4	45,4	48,7	42,3	42,1	35,9	28,1	28,5	

Source : ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / SID – Mise à jour : 14/01/2020

<http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles>, Indicateurs statistiques pénaux – Effectifs, Les orientations au parquet (1^{ère} orientations). Affaires nouvelles, Requête mars 2020. Tableau de l'auteur

Que ce soit en termes de taux ou de tendance, la diversité des réponses pénales est la règle, avec des choix de poursuite qui varient considérablement selon les infractions.

– Confirmant sa position singulière au sein des infractions, c'est l'accident mortel du travail qui connaît le taux le plus élevé de poursuites, toujours supérieur à 90%. En effet, l'homicide involontaire est exclu de la composition pénale (85) et le recours aux procédures alternatives est peu opportun en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité (86) (87). Il est suivi par l'accident du travail simple, qui présente des taux de poursuite situés entre 56 et 69%.

– À l'opposé, les personnes le plus souvent traitées hors poursuite se retrouvent dans les infractions où la contribution des services de l'inspection du travail est la plus élevée, soit les infractions à l'hygiène et sécurité (entre 23 et 34% de poursuites) et le travail dissimulé (entre 32 et 40%).

– D'autres infractions poursuivables de faible effectif se caractérisent par d'importantes fluctuations

annuelles des choix de poursuites, signe de la singularité de ces affaires (infractions sur le licenciement, travail temporaire et portage, etc.).

– On peut, certes, considérer que la plupart des infractions seront mieux traitées par des mesures alternatives, telle la régularisation, que par le renvoi devant un tribunal (88). Mais il ne faut pas oublier que, dans de nombreuses infractions, de telles mesures peuvent être prises en amont par les services de l'inspection du travail et que, si les affaires ont été déférées et jugées poursuivables, c'est qu'elles présentaient un caractère d'évidence et de gravité suffisantes pour motiver le recours à cette filière. Indépendamment de la question de savoir quelle sera l'issue de ces poursuites devant un tribunal (dimension que nous n'avons pas pu traiter avec les données dont nous disposons) (89), ce filtrage en amont du tribunal soulève la question de la place donnée à la sanction pénale dans l'arsenal des mesures.

(85) Art. 41-2, avant-dernier al., CPP.

(86) Art. 221-6, C. pénal.

(87) L'Infostat précise que « dans 43% des cas, les auteurs d'accident mortel sont présentés à un juge d'instruction ». Infostat n°173, préc., p. 4.

(88) Le 3° de l'art. 41-1, CPP prévoit la possibilité de « 3° Demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements ».

(89) Les indications données par l'Infostat sur ce point sont intéressantes. Il est signalé notamment que « Le taux de relaxe pour ce contentieux atteint 16%, soit quatre fois plus que dans l'ensemble des affaires. Ce taux de relaxe est plus élevé dans les affaires d'accident du travail : 26% des affaires d'accidents mortels du travail et 22% des accidents non mortels. Il est de 18% dans les infractions à la réglementation du travail et de 13% dans les infractions à la législation sur l'emploi. » Infostat, préc., p. 6.

Conclusion : Les leçons d'un contentieux pénal à la peine

L'observation du contentieux pénal apporte des éléments de réflexion à la fois sur les instruments de mesure du suivi des procédures (A.) et sur les choix de politique publique (B.).

A. Des services à coordonner

– Le suivi de la verbalisation n'est pas seulement nécessaire pour mesurer l'effectivité de la législation. Il permet aux services chargés des constatations d'être informés des suites de leurs actions. Les observateurs soulignent, en effet, une forme de découragement, qui gagne les agents (90) lorsqu'ils constatent que, malgré le soin apporté à la rédaction des procès-verbaux (91), aucune suite n'est donnée à leur signalement. Le dernier rapport au BIT note en ce sens que « le suivi des procès-verbaux est un des thèmes récurrents des réunions des agents de contrôle, animées par leur hiérarchie » et souligne le besoin de « dénouer les éventuels blocages à la verbalisation » (92). Le risque d'autocensure est réel, avec le risque corrélatif de créer une forme d'impunité dans certains domaines de la législation du travail (93).

– Pourtant, la coordination des actions existe de longue date dans le secteur du travail, sous forme de coopérations entre organismes au plan départemental pour conduire des opérations ciblées et collecter des données (94). Mais, pour assurer un suivi réaliste des constatations des inspecteurs du travail, la coordination statistique reste à établir entre les services des ministères de la Justice et du Travail (95). Le modèle à suivre pourrait être celui de la coopération statistique qui existe depuis 2016 entre les ministères de la Justice et de l'Intérieur sur des thèmes particuliers (96). C'est pour y répondre

qu'a été mis en place en 2007, au sein de la Direction générale du travail du ministère du Travail, un Observatoire des suites pénales (OSP) réservé aux procès-verbaux de l'inspection du travail. Le rapport de la France au BIT pour 2009 annonçait « un rapprochement des services des deux ministères (...), avec l'ambition d'améliorer la lisibilité de la politique pénale en matière de droit du travail sur l'ensemble du territoire » (97).

Le rapport d'information au Sénat propose également une coopération institutionnelle. Il recommande d'opérer « un rapprochement du service de l'inspection du travail avec les parquets, notamment en matière de fraude au détachement, afin de garantir un suivi de son action » (98). Et le rapport pointe clairement du doigt les conséquences de ce défaut de suivi : « L'absence de suites juridiques fragilise clairement la qualité des contrôles, leur efficacité et donc l'implication des agents de contrôle. Par-delà, elle remet en cause les intentions des promoteurs des réformes entreprises depuis près de dix ans. Elle peut également éclairer le malaise social constaté au sein du service de l'inspection du travail. Un rapprochement du service de l'inspection du travail avec les parquets afin de garantir un suivi de son action nous paraît donc indispensable » (99).

Les intentions et les outils existent certainement. Il reste à développer des études spécifiques, qui demeurent trop rares dans ce secteur du droit pénal.

B. Des choix de politique publique à expliciter

– En dépit de leur liberté d'appréciation dans le choix des mesures à prendre (100), et bien qu'une protection leur soit assurée par différentes disposi-

(90) Bruno Silhol, L'inspection du travail et le choix de l'action pénale, Dr. Soc. 2000, p. 959.

(91) Pour une analyse par sondage de procès-verbaux établis en région Aquitaine, v. Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette, Le respect du droit du travail : entre politique de contrôle et politique pénale, RTEFP, Aquitaine, 2004, p. 81.

(92) L'inspection du travail en France en 2019, préc., p. 125.

(93) Nicolas Dodier, « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », Sciences sociales et santé, V. 6, n° 1, 1988, p. 14.

(94) L'art. 8 du décret n°2008-371 du 18 avril 2008, modifié par le décret n°2010-333 du 25 mars 2010, a créé au plan local un comité de lutte contre la fraude, chargé 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. L'art. 9, modifié par le décret n°2019-966 du 18 septembre 2019, prévoit que le comité est présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République près le tribunal judiciaire du chef-lieu du département, et se réunit aussi souvent que nécessaire et au moins trois fois par an. Il est composé de magistrats, de représentants d'organismes locaux de protection sociale et de représentants des services de l'État.

(95) Jean Bessière, L'inspection du travail, Rapport au ministre délégué aux relations de travail, 2005, p. 128.

(96) La collection Interstats Méthode du ministère de l'Intérieur a consacré quatre numéros à ces collaborations. Le premier, paru en 2016, s'intitule « Pour une méthodologie d'analyse comparée des statistiques Sécurité et Justice : l'exemple des infractions liées aux stupéfiants ». Ces études sont publiées également sur le site du ministère de la Justice. <http://www.justice.gouv.fr/recherche.html>.

(97) L'inspection du travail en France en 2017, préc., p. 289.

(98) Recommandation n° 6, Rapport d'information, préc., p. 42.

(99) Ibid., p. 59.

(100) Dans le cadre d'un recours formé contre une note de service adressée par la DGT aux directeurs des services pour la mise en œuvre de priorités, le Conseil d'État a tenté un difficile compromis entre priorisation et liberté d'appréciation : « en rappelant l'obligation, pour les agents de contrôle, de mettre en œuvre des priorités nationales et régionales concourant à la politique du travail, la note attaquée n'a pas eu pour objet de leur prescrire d'exercer dans un sens déterminé leur mission de contrôle de la législation du travail ». CE, 4^{ème}-5^{ème} chambres réunies, 1^{er} février 2017, n°387.641.

tions pénales (101), les agents de contrôle du travail restent soumis à des directives, issues de choix de politique publique (102). À moyens constants, la priorisation des infractions à rechercher doit être mieux explicitée, notamment en termes de balance entre les valeurs à protéger.

Dans la communication publique, une juste place devrait être donnée à l'information sur la défense de l'ordre public social, notamment dans l'application des règles relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs (103), et sur les moyens spécifiques alloués aux parquets pour y faire face. De manière générale, les choix de politique pénale en matière d'infractions de droit pénal spécial, qu'il s'agisse du travail, de la consommation ou de l'environnement, devraient être mieux explicités. Les supports de communication ne manquent pas. On pense aux rapports annuels de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales, établis par les procureurs généraux (104), les procureurs (105). On pense aussi au rapport annuel établi par le garde des Sceaux sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement (106) (107). Du point de vue statistique, la parution de l'Infostat n° 173 est un premier pas dans la bonne direction. Mais il y a encore beaucoup à faire pour que le contentieux pénal du travail soit reconnu comme un secteur digne d'intérêt, au sein même du ministère qui en a la charge.

– Peut-être la période qui s'ouvre, avec l'état d'urgence sanitaire lié au Covid-19, marquera-t-elle un tournant dans ces priorités. D'ores et déjà, les actions dans le secteur de la santé/sécurité se sont multipliées, avec l'exercice du droit de retrait dans

de nombreux secteurs d'activité (108), les mises en demeure adressées aux entreprises et les diverses procédures de référés diligentées (109). Encore ne s'agit-il que d'actions directement liées aux risques de contamination. D'autres tensions pourraient survenir dans les relations de travail en raison des différentes ordonnances prises dans le même contexte d'urgence sanitaire. Ainsi, l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 introduit de multiples possibilités de dérogations aux dispositions du Code du travail au nom de l'intérêt de l'entreprise et de la prééminence de la poursuite de l'activité économique (110). De même, dans l'exercice des pouvoirs nouveaux alloués à l'employeur, le rôle du Conseil économique et social se trouve réduit, rendant plus nécessaire encore le contrôle des services de l'État (111). Avec ces dérogations, même transitoires, ce sont des pans entiers de la législation du travail qui risquent d'être révisés. Les agents de contrôle seront plus que jamais sollicités pour intervenir sur les conditions de travail, avec le risque corrélatif, pour les parquets, de voir arriver de nouveaux procès-verbaux. Et plus que jamais, le besoin se fera sentir d'assurer une information statistique régulière sur le suivi de ces affaires.

Evelyne Serverin

(101) Art. L. 8114-1, C. trav. pour la situation spécifique des agents, art. 433-3 à 433-5, C. trav. pour les dispositions générales.

(102) L'art. L. 8112-1, C. trav. précise que « Les agents de contrôle de l'inspection du travail sont associés à la définition des orientations collectives et des priorités d'intérêt général pour le système d'inspection du travail arrêtées, chaque année, par le ministre chargé du Travail après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives, et ils contribuent à leur mise en œuvre ».

(103) L'ordre public social est défini comme une catégorie spécifique au droit du travail, comportant « un ensemble de règles constituant le socle de protection des salariés, auxquelles il peut être dérogé, mais à condition de ne pas diminuer la protection des salariés ». Sur ce point, v. Cour de cassation, « Le rôle normatif de la Cour de cassation », Étude, 2018 pp. 130-131.

(104) Art. 35, CPP.

(105) Art. 39-1, CPP.

(106) Art. 30, CPP.

(107) Un premier rapport a été publié par le garde des Sceaux en 2017. Ce rapport ne fait place à aucune des thématiques de droit pénal spécial, qu'il s'agisse du droit du travail, de la consommation ou de l'environnement. Rapport de politique pénale du Garde des sceaux, mai 2017.

(108) Art. L. 4131-1 et s., C. trav. Les agents de contrôle sont tenus informés en cas de divergence (art. L. 4132-3), et l'inspecteur est saisi à défaut d'accord entre l'employeur et la majorité du CSE (art. L. 4132-4).

(109) V. supra, n. 15 à 17.

(110) Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020, portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos. Les dérogations les plus importantes concernent le temps de travail et le repos dominical, et sont édictées au bénéfice des entreprises « relevant de secteurs d'activités particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation et à la continuité de la vie économique et sociale », dont la liste doit être fixée par décret.

(111) L'ordonnance n° 2020-389 du 1^{er} avril 2020, portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel, a modifié l'ordonnance 2020-323, en précisant que, lorsque l'employeur use des facultés et dérogations prévues aux art. 5 (jours de repos imposés), 6 (durées de travail et repos quotidien) et 7 (repos dominical), l'avis du Conseil économique et social requis par les textes « peut intervenir après que l'employeur a fait usage de cette faculté ». L'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 prévoit, dans son art. 9, de déroger par décret et, le cas échéant, par dérogation aux stipulations conventionnelles applicables, aux règles fixant les délais relatifs à la consultation et à l'information du CSE sur les décisions de l'employeur, ainsi qu'au déroulement des expertises.

Annexe méthodologique

Le site du ministère de la Justice (Service de l'expertise et de la modernisation, Sous-direction de la Statistique et des Études) met à la disposition du public des données issues des différents systèmes statistiques. En matière pénale, ces données proviennent du fichier statistique Cassiopée, logiciel unique de gestion des procédures pénales, déployé dans l'ensemble des parquets, des tribunaux correctionnels et des juridictions pour mineurs depuis 2013. Le logiciel permet de suivre la filière pénale en affaires et en auteurs, de l'orientation jusqu'à la décision prise par les tribunaux correctionnels ou les juridictions pour mineurs.

Les données disponibles concernent les affaires nouvelles (affaires arrivées au parquet, auteurs des affaires arrivées au parquet), les orientations, et les décisions. <http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles>. Les décisions sont décrites par catégorie, sans détail par infraction.

Deux nomenclatures sont utilisées dans les applications pour décrire les infractions. La Natinf (nature d'infraction) a été créée par le ministère de la Justice en 1978 pour les besoins de l'informatisation du casier judiciaire et des juridictions pénales. Elle recouvre la plupart des infractions pénales en vigueur ou abrogées, et évolue au gré des modifications législatives et réglementaires. La Nataff (nature d'affaire), moins détaillée que la Natinf, constitue une première description de la nature d'une affaire dans le système d'information du ministère de la Justice. Elle comprend trois niveaux, identifiés par une lettre et deux chiffres.

La lettre renvoie à l'intérêt protégé (par exemple, atteinte à la vie humaine), le premier chiffre identifie le secteur, le second spécifie l'infraction.

Douze codes Nataff, répartis dans trois classes d'intérêts protégés, ont été retenus pour l'Infostat, et repris dans notre étude :

– *Infractions aux personnes* : A23 Accident mortel du travail, A54 Accident du travail (non mortel).

– *Infractions à l'emploi* : H11 Entrave à la liberté du travail/Discrimination, H12 Travail dissimulé, H13 Infraction sur l'emploi d'étranger, H14 Marchandage, prêt et placement de main-d'œuvre, embauche, H15 Travail temporaire, portage salarial, H16 Infraction sur le licenciement.

– *Infractions à la réglementation du travail* : H21 Infraction en matière d'hygiène, de sécurité, de médecine du travail, H22 Infractions aux conditions de travail (contrat, salaire, horaires, congés, repos), H23 Infractions aux conditions de travail (femmes, enfants, apprentis), H24 Atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail.

Les postes H12 à H15 correspondent aux quatre premières infractions entrant dans la définition du travail illégal (article L. 8211-1 du Code du travail).

Ont été exclus les postes relevant de la protection sociale (H31 Rétention de précompte, H32 Autres infractions à la protection sociale, H 41 Obtentions indues de prestations sociales, H 42 Autres infractions à la protection sociale).