



N° 447

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

contre toutes les fraudes aux aides publiques,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Thomas CAZENAVE, M. David AMIEL, M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, M. Antoine ARMAND, M. Gabriel ATTAL, M. Olivier BECHT, M. Belkhir BELHADDAD, Mme Aurore BERGÉ, M. Hervé BERVILLE, Mme Élisabeth BORNE, M. Éric BOTHOREL, M. Florent BOUDIÉ, Mme Maud BREGEON, M. Anthony BROSSE, Mme Danielle BRULEBOIS, M. Stéphane BUCHOU, Mme Françoise BUFFET, Mme Céline CALVEZ, Mme Eléonore CAROIT, Mme Danièle CARTERON, M. Vincent CAURE, M. Lionel CAUSSE, M. Jean-René CAZENEUVE, M. Pierre CAZENEUVE, M. Yannick CHENEVARD, M. François CORMIER-BOULIGEON, M. Gérald DARMANIN, Mme Sophie DELORME DURET, Mme Julie DELPECH, M. Benjamin DIRX, Mme Nicole DUBRÉ-CHIRAT, M. Philippe FAIT, M. Jean-Marie FIÉVET, M. Moerani FRÉBAULT, M. Jean-Luc FUGIT, Mme Camille GALLIARD-MINIER, M. Thomas GASSILLOUD, Mme Anne GENETET, Mme Olga GIVERNET, M. Guillaume

GOUFFIER VALENTE, Mme Olivia GRÉGOIRE, Mme Emmanuelle HOFFMAN, M. Sébastien HUYGHE, M. Jean-Michel JACQUES, M. Guillaume KASBARIAN, Mme Brigitte KLINKERT, M. Daniel LABARONNE, Mme Amélia LAKRAFI, M. Jean LAUSSUCQ, M. Michel LAUZZANA, Mme Sandrine LE FEUR, M. Didier LE GAC, Mme Annaïg LE MEUR, Mme Christine LE NABOUR, Mme Nicole LE PEIH, Mme Marie LEBEC, M. Vincent LEDOUX, M. Mathieu LEFÈVRE, M. Roland LESCURE, Mme Pauline LEVASSEUR, Mme Brigitte LISO, M. Sylvain MAILLARD, M. Bastien MARCHIVE, M. Christophe MARION, Mme Sandra MARSAUD, M. Denis MASSÉGLIA, M. Stéphane MAZARS, Mme Graziella MELCHIOR, M. Ludovic MENDES, M. Nicolas METZDORF, M. Paul MIDY, Mme Laure MILLER, Mme Joséphine MISSOFFE, M. Christophe MONGARDIEN, M. Karl OLIVE, Mme Sophie PANONACLE, Mme Natalia POUZYREFF, M. Remi PROVENDIER, M. Franck RIESTER, Mme Véronique RIOTTON, Mme Stéphanie RIST, Mme Marie-Pierre RIXAIN, M. Charles RODWELL, Mme Anne-Sophie RONCERET, Mme Marie-Ange ROUSSELOT, M. Jean-François ROUSSET, M. Mikaele SEO, M. Freddy SERTIN, M. Charles SITZENSTUHL, M. Bertrand SORRE, Mme Violette SPILLEBOUT, Mme Liliana TANGUY, M. Jean TERLIER, Mme Prisca THEVENOT, M. Stéphane TRAVERT, Mme Annie VIDAL, Mme Corinne VIGNON, M. Stéphane VOJETTA, M. Éric WOERTH, Mme Caroline YADAN,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La fraude, sous toutes ses formes, constitue un fléau social, économique et moral. Notre pays se distingue et s'honore par ses nombreux dispositifs d'aide qui permettent de venir au secours aux plus vulnérables grâce aux minima sociaux ; d'assurer à tous un filet de sécurité via la sécurité sociale et l'assurance chômage ; de créer et d'innover par les aides aux entreprises ; de réussir la transition écologique grâce aux aides à la rénovation. À ce titre, il n'est pas acceptable que ces dispositifs puissent être détournés car, en plus d'affaiblir la solidarité nationale, ces détournements compromettent la confiance des citoyens dans l'État et ses institutions.

La fraude est aussi un enjeu de justice. Le consentement à l'impôt et la juste contribution de chacun à la charge publique constituent un principe fondamental du pacte républicain depuis la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789. Cette juste contribution doit permettre la une redistribution équitable des richesses selon des règles claires. Leur détournement aggrave le sentiment d'injustice de nos concitoyens, particulièrement chez ceux qui respectent les règles et attendent légitimement, en retour, l'aide de la puissance publique pour subsister ou améliorer leurs conditions de vie.

Enfin, la lutte contre la fraude est également un enjeu majeur pour nos finances publiques. Dans un contexte de prélèvements obligatoires élevés et d'efforts de modération de la dépense publique demandés à tous, le bon usage des deniers publics et le bon recouvrement des prélèvements dus constituent une exigence politique majeure.

L'année 2023 a été une année record en matière de mise en recouvrement, de détection et de saisies concernant toutes les fraudes. Cela a été permis par le travail mené par les Gouvernements depuis 2018 et la loi relative à la lutte contre la fraude, puis le plan présenté par le Gouvernement au printemps 2023 et enfin la loi douanes du 18 juillet 2023. Ces évolutions ont permis de mettre en œuvre des mesures cruciales qui permettent aujourd'hui des résultats très concrets.

Si beaucoup a été fait, ces derniers mois ont révélé de nouveaux schémas de fraude organisée mis en place par des réseaux structurés pour détourner des aides publiques, à l'instar notamment de MaPrimeRénov', pour lequel Tracfin a traité pour 400 millions d'euros d'alertes en 2023, des

aides à l'accessibilité ou des dispositifs de soutien de l'apprentissage. C'est aussi le cas des certificats d'économies d'énergie (CEE) qui constituent un point d'attention majeur compte tenu de l'enjeu financier croissant qu'ils représentent et des schémas particulièrement fraudogènes qui accompagnent leur fonctionnement.

C'est pourquoi une nouvelle offensive législative en matière de lutte contre les fraudes s'impose.

Alors que la tentation existe souvent d'invoquer le produit de la lutte contre la fraude comme alternative à des efforts demandés à l'ensemble de nos concitoyens, nous ne pouvons-nous permettre de laisser prospérer l'idée selon laquelle nous n'irions pas assez loin en la matière et devons continuer de faire la preuve de notre action ferme et résolue pour lutter contre les différentes formes de fraudes aux finances publiques.

L'article 1^{er} vise à lutter contre la fraude à la source en introduisant un pouvoir de suspension temporaire du versement des aides publiques en cas de suspicion de fraude. Nombre d'organismes verseurs d'aides hésitent encore parfois trop longtemps avant de mettre en place une suspension du versement des aides en cas de suspicion de fraude, faute de cadre juridique les y autorisant et parfois aussi par crainte de contentieux administratif. Un dispositif de suspension du versement en cas d'indices de fraude permettra d'éviter les hésitations parfois constatées chez certains organismes sur la manière de justifier une suspension et pourrait aussi améliorer leur réactivité dans le blocage des versements indus de fonds publics.

L'article 2 permet d'exploiter pleinement le partage d'informations entre services de lutte contre les fraudes et organismes qui versent les aides pour identifier plus rapidement les schémas frauduleux. Cet article prévoit d'abord une levée du secret professionnel dans les différents codes afin d'élargir et de systématiser les échanges internes à l'administration. Il permet également à Tracfin de transmettre des informations à l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour lutter contre les fraudes relatives à la prime « MaprimRénov ». L'article 2 permet ensuite des échanges d'informations en matière de fraude à l'identité et documentaire entre services des préfectures et les organismes de protection sociale. La fraude à l'identité et documentaire est l'un des principaux supports des fraudes sociales.

L'article 3 renforce la lutte contre la fraude à la rénovation. Il permet d'abord de rétablir le délit d'absence d'immatriculation au registre nationale des entreprises (RNE) pour permettre aux agents de la

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF) de constater cette infraction et de sanctionner les professionnels ne disposant pas de la qualification alléguée auprès des consommateurs. L'article permet ensuite d'interdire le démarchage téléphonique pour les travaux d'adaptation du logement au handicap et à la vieillesse. Des sanctions pécuniaires pourront être prononcées par les services d'enquête CCRF jusqu'à 375 000 euros pour les personnes morales, et 75 000 euros pour les personnes physiques. Il permet également d'étendre l'interdiction sectorielle du démarchage téléphonie aux sollicitations par SMS, réseaux sociaux et courriels afin d'éviter la captation des chantiers par des professionnels peu scrupuleux.

L'article permet ensuite d'assurer l'information du consommateur lorsqu'un professionnel recourt à un ou plusieurs sous-traitants pour réaliser des travaux de rénovation énergétique et éviter que le consommateur perde le bénéfice des soutiens conditionnés à la réalisation des travaux par des professionnels reconnus garant de l'environnement (RGE). S'il fait appel à un sous-traitant non RGE, le consommateur sera également informé sur les conséquences l'article permet de l'informer quant à la perception des aides publiques.

L'article permet également aux enquêteurs de la CCRF de suspendre ou retirer le label RGE en cas d'anomalies graves constatées lors des contrôles afin de mettre rapidement hors d'état de nuire les grands fraudeurs.

Dans le même sens, l'**article 4**, permet de renforcer la lutte contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie (CEE). Il permet d'abord de limiter la création de comptes sur les registres des CEE lorsqu'il existe un risque important de fraude en raison de l'origine du compte ou des schémas employés. Cet article permet également de prendre des sanctions lors d'un contrôle avant délivrance des CEE dès le dépôt de la demande en cas de constatation d'une infraction et d'étendre les informations publiables relatives aux sanctions prononcées afin d'améliorer la transparence sur le marché.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code des relations entre le public et l'administration est complété par un article L. 115-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 115-3.* – En l'absence de dispositions spécifiques, en cas d'indices de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré en vue d'obtenir ou tenter d'obtenir indûment l'octroi ou le versement d'une aide publique, les agents désignés et habilités d'une administration au sens de l'article L. 100-3, d'un établissement public industriel et commercial chargés de l'instruction, de l'attribution, de la gestion, du contrôle ou du versement à bon droit d'aides publiques peuvent procéder à la suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique. La mesure de suspension ne saurait excéder trois mois à compter de sa notification.
- ③ « II. – En cas de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré, les autorités mentionnées au I du présent article peuvent procéder au rejet de la demande d'aide publique. Elles peuvent également procéder au rejet du versement d'une aide publique, sous réserve, le cas échéant, du retrait de la décision d'octroi de l'aide dans les conditions fixées par les articles L. 241-2 et L. 242-2.
- ④ « III. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

Article 2

- ① I. – Après le 6[°] *ter* de l'article L. 561-31 du code monétaire et financier, sont insérés des 6[°] *quater* et 6[°] *quinquies* ainsi rédigés :
- ② « 6[°] *quater* À l'Agence nationale de l'habitat ;
- ③ « 6[°] *quinquies* Au service interministériel en charge de la coordination anti-fraude aux finances publiques pour l'exercice de ses missions de coordination ».
- ④ II. – Le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code des relations entre le public et l'administration est complété par un article L. 115-2 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 115-2.* – I. – En l'absence de dispositions spécifiques, en cas d'indices de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré en vue

d'obtenir ou tenter d'obtenir indûment l'octroi ou le versement d'une aide publique, les agents désignés et habilités d'une administration au sens de l'article L. 100-3 du présent code, d'un établissement public industriel et commercial chargés de l'instruction, de l'attribution, de la gestion, du contrôle ou du versement à bon droit d'aides publiques ainsi que les officiers et agents de police judiciaire, les agents habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des articles 28-1, 28-1-1 et 28-2 du code de procédure pénale peuvent s'échanger tous renseignements ou documents utiles à la recherche et la constatation des fraudes ainsi qu'au recouvrement des sommes indûment versées.

- ⑥ « II. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »
- ⑦ III. – Le deuxième alinéa de l'article L. 114-16-1 du code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils sont également habilités à recevoir tous renseignements et tous documents utiles à l'accomplissement de leurs missions de délivrance et de contrôle des titres d'identité, de voyage et de séjour dès lors que les agents mentionnés à l'article L. 114-16-3 suspectent ou constatent une fraude en matière sociale mentionnée à l'article L. 114-16-2 ».

Article 3

- ① I. – Le chapitre unique du titre V du livre I^{er} du code de l'artisanat est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 151-2, il est inséré un article L. 151-2-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 151-2-1.* – Est puni d'une amende de 7 500 euros le fait d'exercer une des activités mentionnées à l'article L. 111-1 sans être immatriculé au registre national des entreprises. » ;
- ④ 2° Au premier alinéa de l'article L. 151-3, les mots : « du délit prévu à l'article L. 151-2 » sont remplacés par les mots : « des délits prévus aux articles L. 151-2 et L. 151-2-1 » ;
- ⑤ 3° Au premier alinéa de l'article L. 151-4, les mots : « de l'infraction définie à l'article L. 151-2 » sont remplacés par les mots « des infractions définies aux articles L. 151-2 et L. 151-2-1 » ;

- ⑥ 4° À la fin de l'article L. 151-5, les mots : « l'infraction prévue par l'article L. 151-2 » sont remplacés par les mots : « les infractions prévues aux articles L. 151-2 et L. 151-2-1 ».
- ⑦ II. – Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ⑧ 1° Le titre II du livre II est ainsi modifié :
- ⑨ a) Au troisième alinéa de l'article L. 223-1, après le mot : « vue », sont insérés les mots : « de leur adaptation au vieillissement ou au handicap ou » ;
- ⑩ b) Après le chapitre III, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :
- ⑪ « *CHAPITRE III BIS*
- ⑫ « ***Autres modes de prospection commerciale***
- ⑬ « *Art. L. 223-8. – Toute prospection commerciale de consommateurs par des professionnels, par message provenant d'un service de communications interpersonnelles, par courrier électronique ou sur un service de réseaux sociaux en ligne ayant pour objet la vente d'équipements ou la réalisation de travaux pour des logements en vue de la réalisation d'économies d'énergie ou de la production d'énergies renouvelables ou leur adaptation au vieillissement ou au handicap est interdite, à l'exception des sollicitations intervenant dans le cadre de l'exécution d'un contrat en cours au sens du deuxième alinéa de l'article L. 223-1. »* ;
- ⑭ c) Le chapitre IV est complété par une section 21 ainsi rédigée :
- ⑮ « *Section 21*
- ⑯ « ***Rénovation énergétique des bâtiments***
- ⑰ « *Art. L. 224-114. – I. – Lorsque qu'un contrat a pour objet la vente d'équipement ou la réalisation de travaux pour des logements en vue de la réalisation d'économies d'énergie ou de la production d'énergie renouvelables, le professionnel qui recourt à la sous-traitance pour assurer partiellement ou totalement l'exécution du contrat en informe le consommateur.*
- ⑱ « *II. – Préalablement à la conclusion d'un contrat, le professionnel fournit au consommateur, de manière lisible et compréhensible, sur support durable, les informations suivantes :*

- ⑯ « 1° L’identité, du ou des sous-traitants ;
- ⑰ « 2° Et, si le sous-traitant ne détient pas un label ou signe de qualité qui conditionne l’octroi d’aides financières, une mention indiquant que les travaux ne peuvent pas bénéficier d’une aide financière.
- ⑱ « Les informations mentionnées au II figurent, de manière lisible et compréhensible, sur support durable, dans le contrat. » ;
- ⑲ 2° Après la section 3 du chapitre II du titre IV du livre II, est insérée une section 3 bis ainsi rédigée :
 - ⑳ « *Section 3 bis*
 - ㉑ « *Autres modes de prospection commerciale*
- ㉒ « Art. L. 242-16-1. – Tout manquement aux dispositions de l’article L. 223-8 est passible d’une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale. Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.
- ㉓ « Par dérogation au premier alinéa de l’article L. 522-6, la décision prononcée en application du présent article par l’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation est publiée aux frais de la personne sanctionnée.
- ㉔ « L’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut décider de reporter la publication d’une décision, de publier cette dernière sous une forme anonymisée ou de ne pas la publier dans l’une ou l’autre des circonstances suivantes :
- ㉕ « 1° Lorsque la publication de la décision est susceptible de causer à la personne en cause un préjudice grave et disproportionné ;
- ㉖ « 2° Lorsque la publication serait de nature à perturber gravement le déroulement d’une enquête ou d’un contrôle en cours.
- ㉗ « Tout contrat conclu avec un consommateur en violation de l’article L. 223-8 est nul. » ;
- ㉘ 3° La section 4 du chapitre II du titre IV du livre II est complétée par une sous-section 18 ainsi rédigée :

- ③❷ « Art. L. 242-51. – Tout manquement à l’article L. 224-114 est passible d’une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.
- ③❸ « Cette amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V.
- ③❹ « Tout contrat conclu avec un consommateur en violation de l’article L. 224-114 est nul. » ;
- ③❺ 4° Au 3° de l’article L. 511-5, la référence : « et III » est remplacée par les références : « III et III bis » ;
- ③❻ 5° Le chapitre I^{er} du titre II du livre V est complété par une section 3 ainsi rédigée :
- ③❼ « *Section 3* »
- ③❽ « ***Mesures spécifiques relatives au secteur de la rénovation énergétique des bâtiments*** »
- ③❾ « Art. L. 521-28. – À titre conservatoire, l’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut suspendre le label ou signe de qualité qui conditionne l’octroi d’aides financières aux travaux ayant pour objet la vente d’équipement ou la réalisation de travaux pour des logements en vue de la réalisation d’économies d’énergie ou de la production d’énergie renouvelables, délivré à une entreprise, lorsque les agents habilités ont constaté une infraction prévue aux articles L. 132-2, L. 132-11 et L. 132-14. »

Article 4

- ① Le titre II du livre II du code de l’énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1° de l’article L. 221-1, les mots : « ou du fioul domestique », sont remplacés par les mots : « appartenant aux catégories fiscales du code des impositions sur les biens et services définies par arrêté du ministre chargé de l’énergie ou des produits de la catégorie fiscale des fiouls domestiques mentionnée dans le tableau de l’article L. 312-23 du même code, » ;
- ③ 2° Après l’article L. 221-9, il est inséré un article L. 221-9-1 est ainsi rédigé :

- ④ « *Art. L. 221-9-1.* – La demande de certificats d'économies d'énergie vaut attestation, par le demandeur, de la conformité des opérations incluses dans cette demande. » ;
- ⑤ 3° La seconde phrase du premier alinéa de l'article 221-10 est complété par les mots : « sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé de l'énergie, au regard des éléments demandés au moment de la demande d'ouverture de compte ou de l'actualisation de ces éléments par le teneur du registre mentionné à l'article L. 221-10 du présent code » ;
- ⑥ 4° Après l'article L. 222-1, il est inséré un article L. 222-1-1 est ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 222-1-1.* – Pour les besoins de vérification avant délivrance, le ministre chargé de l'énergie peut mettre en demeure le demandeur de certificats d'économies d'énergie de lui adresser dans un délai d'un mois, pour chaque opération qu'il désigne, les documents justificatifs de la conformité de l'opération. Cette mise en demeure suspend les délais d'instruction de la demande de certificats d'économies d'énergie. » ;
- ⑧ 5° Après le 5° de l'article L. 222-2, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « 6° Prononcer une sanction pécuniaire à l'encontre de toute personne ayant acquis des certificats d'économies d'énergie et n'ayant pas mis en place ou qui a mis en place de façon incomplète les dispositifs mentionnés à l'article L. 221-8, le montant de la sanction est proportionné à la gravité du manquement en application de l'article L221-4 du code de l'énergie.
- ⑩ « Les manquements à des obligations déclaratives peuvent être constatés à compter du dépôt de la demande de certificats d'économies d'énergie. Lorsqu'un manquement est constaté avant la délivrance de certificats, les délais d'instruction sont suspendus par la mise en demeure, s'agissant des opérations de même nature incluses dans la demande de certificats en cause et le cas échéant, dans les autres demandes en cours d'instruction du même demandeur. La mise en demeure précise les demandes de certificats et les natures d'opérations concernées. » ;
- ⑪ 6° L'article L. 222-6 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elles mentionnent la nature de l'opération, l'identité de la personne sanctionnée et de ses mandataires ayant participé à la préparation de la demande de certificats d'économies d'énergie concernée par la décision, l'identité des entreprises ayant concouru à la réalisation de l'opération, notamment les

entreprises ayant réalisé les travaux ou les audits énergétiques, et le cas échéant l'identité de l'organisme ayant réalisé le contrôle avant dépôt de la demande de certificats d'économies d'énergie. »