

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires sociales

- Suite de l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (n° 2115) (M. Patrick Hetzel, rapporteur)..... 2
- Présences en réunion ..... 19

Mercredi

10 décembre 2025

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de  
M. Frédéric Valletoux,  
président**



*La réunion commence à vingt et une heure trente.*

*(Présidence de M. Frédéric Valletoux, président)*

*La commission poursuit l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (n° 2115) (M. Patrick Hetzel, rapporteur).*

**Article 17 quater** : *Autorisation conférée aux complémentaires santé de déroger au délai maximal de paiement prévu pour le tiers payant en cas de dépôt de plainte pour fraude par l'assurance maladie*

*Amendement de suppression AS23 de Mme Martine Froger*

**Mme Martine Froger (SOC).** Je propose de supprimer cet article qui donnerait l'autorisation aux complémentaires santé de déroger au délai maximal de paiement prévu pour le tiers payant en cas de dépôt de plainte pour fraude par l'assurance maladie.

**M. Patrick Hetzel, rapporteur.** Je vous rassure, l'objectif n'est pas de pénaliser les assurés. Il s'agit de transposer un mécanisme qui existe déjà pour l'assurance maladie, à savoir la possibilité de déroger au délai maximal de remboursement en cas d'application du tiers payant par un professionnel de santé. Ce délai est actuellement fixé à sept jours, ce qui laisse très peu de temps pour effectuer des contrôles.

Je souligne par ailleurs le grand écart avec la situation des professionnels de santé, qui ont jusqu'à vingt-sept mois pour transmettre leurs factures et se faire rembourser les actes en tiers payant.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS544 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS245 de M. Thibault Bazin*

**M. Thibault Bazin (DR).** Comme vous tous, je suis très attaché à la présomption d'innocence.

Une fraude constatée n'étant pas nécessairement une fraude avérée, je propose de supprimer l'alinéa 2 et de conserver l'alinéa 3, qui permet aux complémentaires de suspendre le tiers payant lors d'une enquête menée sur un professionnel déjà condamné pour fraude au cours des deux dernières années.

Cette proposition équilibrée garantit la présomption d'innocence tout en améliorant la lutte contre les fraudes.

**M. le rapporteur.** Votre amendement soulève deux problèmes.

Tout d'abord, l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale a été réécrit intégralement par l'article 4. Il faut donc revoir la coordination entre les dispositions. C'est ce que je propose dans l'amendement AS545, que nous examinerons ensuite.

Ensuite, vous proposez que la suspension du tiers payant s'applique au professionnel dès la notification de placement hors de la convention, et non à la date du déconventionnement. Cela ne me paraît pas opportun car cet article ne vise pas le déconventionnement d'un professionnel de santé mais l'allongement du délai durant lequel l'assurance maladie peut rembourser ceux qui appliquent le tiers payant.

Demande de retrait.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement AS545 de M. Patrick Hetzel*

**M. le rapporteur.** Comme je l'ai indiqué à l'instant, cet amendement vise à modifier le dispositif pour le rendre plus opérationnel. En l'état, il renvoie à un article du code de la sécurité sociale qui concerne l'assurance maladie, alors que les mécanismes de tiers payant diffèrent entre organismes complémentaires et assurance maladie.

Je propose d'autoriser expressément les organismes complémentaires à déroger au délai maximal de paiement en cas de bénéfice du tiers payant.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 17 quater modifié.*

**Article 17 quinquies :** *Prise en compte de l'ensemble des activités du professionnel de santé pour l'extension du délai de paiement du tiers payant*

*Amendement AS537 de M. Patrick Hetzel*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à résoudre une difficulté soulevée lors des auditions : ce ne sont pas les professionnels de santé mais les centres de santé dans lesquels ils exercent qui adressent les factures à l'assurance maladie. Il faut donc bien viser ces structures, et non les médecins, pour permettre d'élargir la dérogation au délai maximal de paiement en cas de bénéfice du tiers payant.

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Les dérogations aux délais de paiement pour les professionnels de santé figurent déjà dans l'article L. 161-36-3 du code de la sécurité sociale. On a du mal à comprendre la portée exacte des modifications prévues par l'article 17 quinquies. Pourriez-vous nous éclairer, monsieur le rapporteur ?

**M. le rapporteur.** Comme je l'ai indiqué, il faut modifier l'article 17 quinquies pour substituer les centres de santé, entités qui facturent, aux professionnels de santé.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 17 quinquies modifié.*

### TITRE III

#### GARANTIR UN MEILLEUR RECOUVREMENT DES MONTANTS SOUSTRATS PAR FRAUDE

**Article 21** : *Renforcer l'efficacité des mesures conservatoires dans la procédure dite de « flagrance sociale » et supprimer le caractère suspensif de l'opposition à contrainte en cas de redressement pour travail dissimulé*

*Amendement AS57 de M. Alexandre Dufosset*

**M. Théo Bernhardt (RN).** L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS468 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS58 de M. Alexandre Dufosset*

**M. Théo Bernhardt (RN).** La procédure de flagrance sociale est un dispositif exceptionnel, qui permet aux organismes de recouvrement d'agir immédiatement lors d'une fraude caractérisée. En raison de son caractère dérogatoire et de l'impact potentiellement très important pour la personne concernée, il est indispensable de renforcer la chaîne de responsabilité administrative.

Dans d'autres procédures de même nature, le code de la sécurité sociale prévoit un encadrement strict par la hiérarchie, notamment en exigeant la signature du directeur de l'organisme de recouvrement.

Le principe retenu dans le code est clair : plus la procédure est dérogatoire, plus l'impact potentiel est fort, plus la validation par le directeur est indispensable, afin de garantir la proportionnalité, la traçabilité et la sécurité juridique de la décision.

**M. le rapporteur.** Le critère formel de contreseing du directeur de l'organisme de recouvrement aura pour seul effet de retarder la procédure de notification du procès-verbal à l'intéressé, alors même que le débiteur ne dispose d'aucun recours contre le procès-verbal. Il peut seulement en former un contre la décision du directeur de l'organisme de recouvrement de prendre des mesures conservatoires.

Cet amendement n'aura pas d'effet utile, mais il retardera une procédure qui vise précisément à prendre de vitesse les fraudeurs.

Demande de retrait.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS469 et AS470 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS59 de M. Alexandre Dufosset*

**M. Théo Bernhardt (RN).** L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS472 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS60 de M. Alexandre Dufosset*

**M. Théo Bernhardt (RN).** L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS474 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS24 de Mme Martine Froger*

**Mme Martine Froger (SOC).** Nous proposons que la mesure prévoyant le caractère exécutoire des contraintes décernées par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) à la suite de la constatation d'une infraction au travail dissimulé entre en vigueur dès la promulgation de la loi, et non le 1<sup>er</sup> janvier 2027. Il est indispensable de renforcer les outils juridiques pour mieux combattre la fraude.

**M. le rapporteur.** Je comprends votre objectif mais, compte tenu de l'importance du changement procédural opéré, il est préférable de ménager une période d'adaptation pour que l'ensemble des organismes de protection sociale, les huissiers de justice et les tribunaux puissent l'intégrer et appliquer à bon droit la nouvelle procédure.

Sans période transitoire, on prendrait le risque que ce changement soit mal compris, mal appliqué et qu'il occasionne de nouveaux contentieux.

Avis défavorable.

**M. Thibault Bazin (DR).** Je comprends que cette mesure ne puisse pas être appliquée dès la promulgation de la loi, notamment en raison des délais de diffusion de circulaires. Cependant, l'alinéa 21 prévoit que la mesure s'appliquera au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2027. Si le projet de loi était adopté avant le 31 mars prochain, combien de mois seraient nécessaires pour préparer la mise en œuvre de ce dispositif ? Peut-on espérer qu'elle intervienne avant la date limite ?

**M. le rapporteur.** Les services évoquent un délai d'environ six mois, ce qui amènerait à une date très proche de la limite retenue.

**Mme Martine Froger (SOC).** Vous avez besoin d'un peu moins de temps lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures qui touchent les bénéficiaires de prestations sociales.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

**Article 21 bis (nouveau) : Renforcement des sanctions à l'encontre des fraudeurs en état de récidive**

*Amendement AS290 de M. Louis Boyard*

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Cet amendement de bon sens a déjà été adopté à deux reprises par le Sénat. Il propose de sanctionner les employeurs qui pratiquent la fraude en créant des entreprises éphémères, qu'ils liquident avant de s'être acquittés des cotisations sociales.

**M. le rapporteur.** En premier lieu, selon une jurisprudence établie tant en matière civile que criminelle, « la fraude ne se présume pas ». Or cet article définit un ensemble particulièrement large de présomptions portant sur le comportement passé, présent et futur de certains employeurs.

Bien que le renforcement sélectif de certaines obligations déclaratives ne constitue pas nécessairement une sanction, on peut se demander si les critères retenus présentent une fiabilité suffisante pour présumer d'une intention frauduleuse.

Ainsi, toute entreprise récente d'au moins dix salariés dont le siège est situé hors de l'Union européenne entrerait dans le champ d'application de l'article. De plus, il est difficile de déterminer quelles obligations supplémentaires pèseraient sur les employeurs concernés par le dispositif, dans la mesure où celui-ci ne prévoit la transmission d'aucune donnée supplémentaire par rapport à celles qui figurent déjà dans les déclarations sociales que l'ensemble des employeurs sont tenus de souscrire.

Enfin, comme l'avait remarqué le ministre du travail et des solidarités à propos d'un amendement semblable examiné en première lecture au Sénat, prévoir que l'employeur doit procéder à des formalités déclaratives en utilisant un autre moyen que la déclaration sociale nominative paraît contraire à l'objectif d'unification et de simplification des déclarations, tout en présentant un intérêt limité pour lutter contre la fraude.

Demande de retrait.

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Je m'étonne que ce texte, qui comprend des dispositions disparates, ne prévoie rien pour lutter contre le phénomène des entreprises éphémères.

J'ai bien entendu vos arguments techniques, mais vous n'avez pas donné votre avis sur le principe. Si cet amendement était revu pour la séance en tenant compte de vos observations, lui donneriez-vous un avis favorable ?

**M. le rapporteur.** L'article 21 et ceux qui le suivent ont précisément pour objet de lutter contre les entreprises éphémères.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 21 bis est **ainsi rédigé**.*

## **Après l'article 21**

*Amendement AS61 de M. Alexandre Dufosset*

**M. Théo Bernhardt (RN).** L'amendement est défendu.

**M. le rapporteur.** La mesure proposée est de nature réglementaire. Demande de retrait.

*La commission **rejette** l'amendement.*

**Article 22 :** *Renforcer les obligations et la solidarité financière des maîtres d'ouvrage pour lutter contre le travail dissimulé*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS475 et AS477 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS476 de M. Patrick Hetzel*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à revenir sur un ajout du Sénat qui impose au maître d'ouvrage de vérifier l'authenticité de l'attestation de vigilance du sous-traitant en cas de doute raisonnable au vu des informations dont il dispose par ailleurs.

En effet, la portée du devoir de vigilance du donneur d'ordre, sur laquelle se fonde l'extension au maître d'ouvrage proposée par l'article 22, fait l'objet d'une jurisprudence nourrie et bien établie. En voulant préciser la portée de l'obligation faite au donneur d'ordre et au maître d'ouvrage de s'assurer de l'authenticité des documents « en cas de doute raisonnable au vu des informations dont il dispose par ailleurs », on risque de remettre en cause cette jurisprudence connue de l'ensemble des acteurs, ce qui serait source d'insécurité juridique, sans pour autant comporter d'obligations nouvelles.

Selon une jurisprudence constante, le donneur d'ordre est déjà tenu de vérifier la régularité et l'authenticité de l'attestation de vigilance fournie par le sous-traitant dans un certain nombre de circonstances – par exemple en cas de discordance manifeste entre cette attestation et les ressources nécessaires à l'accomplissement du marché. L'ajout d'un nouveau critère relatif au doute raisonnable risquerait de modifier l'appréciation portée par le juge sur l'étendue de l'obligation de vigilance.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendements AS374 de Mme Annie Vidal et AS478 de M. Patrick Hetzel (discussion commune)*

**Mme Annie Vidal (EPR).** Il s'agit de supprimer les alinéas introduits par le Sénat qui imposent au maître d'ouvrage de remettre des documents justifiant que l'entreprise a accompli son devoir de vigilance vis-à-vis de ses sous-traitants, sur le modèle des donneurs d'ordre. La rédaction sénatoriale fait également encourir au maître d'ouvrage le risque d'une annulation des exonérations de cotisations ou contributions sociales en cas de manquement à ce devoir de vigilance et d'infraction constatée chez le sous-traitant.

S'il convient de renforcer le devoir de vigilance du maître d'ouvrage, notamment pour améliorer la prévention et le recouvrement, il reste toutefois nécessaire de distinguer la situation du maître d'ouvrage de celle du donneur d'ordre.

**M. le rapporteur.** Mon amendement propose de revenir à l'équilibre initial du projet de loi. Pour cela, je propose, d'une part, de dispenser le maître d'ouvrage de l'obligation de communiquer l'attestation de vigilance du sous-traitant en cas de contrôle et, d'autre part, de supprimer la sanction encourue en cas de manquement – celle-ci consistant en une annulation des exonérations de cotisations dont il a pu bénéficier pour le paiement des salaires.

Les modifications adoptées par le Sénat conduisent à appliquer le même régime de responsabilité au maître d'ouvrage et au donneur d'ordre s'agissant de leur devoir de vigilance face au risque de recours au travail dissimulé par le sous-traitant. Or ils ne se

trouvent objectivement pas dans la même situation par rapport à ce dernier. Il est préférable de revenir à une juste appréciation des rôles et responsabilités de chacun.

Mon amendement a le même objectif que celui de Mme Vidal mais je lui demande de le retirer parce qu'il est nécessaire de conserver l'alinéa 10.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Il faut responsabiliser davantage aussi bien le donneur d'ordre que le maître d'ouvrage. Les sous-traitances en cascade, ça suffit ! On sait très bien que chacun s'en lave les mains et que ce système aboutit à la surexploitation et au travail illégal.

Il faudrait légiférer pour limiter drastiquement la sous-traitance, parce que les travailleurs qui la subissent nous disent combien c'est une maltraitance. On sous-traite pour réduire les coûts, ce qui aboutit souvent à retenir le plus maltraitant, celui qui rémunère le moins et qui fait travailler dans des conditions inacceptables, voire qui exploite des sans-papiers et ne les déclare pas.

Il faut responsabiliser tout le monde et il n'y a aucune raison de distinguer entre le maître d'ouvrage et le donneur d'ordre. Leur devoir de vigilance doit être renforcé, afin d'éviter que les sous-traitants ne respectent pas le droit du travail.

Nous nous opposons donc à ces deux amendements.

*L'amendement AS374 ayant été **retiré**, la commission **adopte** l'amendement AS478.*

*Amendements AS25 et AS33 de Mme Martine Froger*

**Mme Océane Godard (SOC).** Les amendements ont pour objet de supprimer la réduction systématique de 10 points du taux de majoration des cotisations sociales dont bénéficie une entreprise, en cas de redressement, dès lors qu'elle a réglé les sommes dues dans les trente jours ou si le plan d'échelonnement qu'elle a proposé a été validé par l'Urssaf.

Nous estimons qu'une entreprise fraudeuse doit payer la totalité des majorations dues, même si elle a fait preuve de rapidité lors du paiement. Le montant de la fraude aux cotisations sociales est estimé à 7,5 milliards d'euros par an, dont seulement 829 millions sont récupérés.

**M. le rapporteur.** L'efficacité de la lutte contre la fraude passe par un renforcement des sanctions. La préoccupation de l'Urssaf et des différents organismes sociaux est de recouvrer les sommes redressées. En cherchant à accroître le montant des sommes redressées, l'amendement risquerait paradoxalement de réduire le montant de celles recouvrées. L'Urssaf y est donc très réticente.

Des fraudeurs peuvent procéder rapidement à une liquidation, ce qui ne permet pas de procéder au recouvrement.

Avis défavorable sur ces amendements.

**Mme Océane Godard (SOC).** Quelles sont vos propositions pour recouvrer les 7,25 milliards d'euros de fraude aux cotisations sociales alors que seuls 829 millions sont récupérés et qu'on cherche le moindre euro pour remplir les caisses de la sécurité sociale ? Puisque vous affirmez que l'Urssaf récupérerait moins d'argent si on s'assurait que les



entreprises fraudeuses paient les sommes qu'elles doivent, que comptez-vous faire face à elles ?

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Durant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), vous avez rejeté tous les amendements qui, en supprimant les exonérations de cotisations sociales, permettaient d'aller chercher les recettes là où elles se trouvent. Alors que cet amendement permettrait à l'Urssaf de récupérer l'intégralité des cotisations dues par le fraudeur, vous préférez vous abstenir. L'article privilégie une logique de transaction : si l'employeur délinquant paie rapidement, on accepte qu'il ne rembourse pas l'intégralité des sommes dues.

Alors que vous êtes très durs avec les petits – une personne reconnue coupable de fraude à l'assurance maladie ne pourrait quasiment plus avoir accès à la santé –, il faudrait s'arranger avec les entreprises délinquantes qui fraudent l'Urssaf ; c'est inacceptable. Je soutiens ces amendements.

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Je suis totalement d'accord avec Mme Simonnet. Lorsque nous examinerons l'article 24 *bis*, nous nous souviendrons de cette discussion.

Lors de la discussion générale, nous vous avons dit que ce texte traduisait une politique de classe. Ces alinéas l'illustrent parfaitement : ils autorisent des arrangements avec les entreprises, ce que vous refusez aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA) surendettés.

Soit vous refusez le « deux poids, deux mesures » et vous votez cet amendement, soit vous assumez de mener une politique de classe. Nous ne vous laisserons pas passer entre les mailles du filet.

**M. le rapporteur.** Ces alinéas semblent avoir été mal compris.

Dans un certain nombre de cas, le débiteur, qui est l'auteur de la fraude, n'est pas solvable. Il convient donc d'essayer de recouvrer les sommes auprès du maître d'ouvrage ou du donneur d'œuvre. Ces dispositions, qui visent à optimiser le recouvrement, concernent le deuxième étage de la fusée – à savoir le maître d'ouvrage et le donneur d'ordre, et non le débiteur.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de clarification juridique AS479 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendement AS292 de M. Louis Boyard*

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Je vais vous raconter une petite histoire qui vous permettra de comprendre pourquoi il faut voter cet amendement. Un jour, j'ai réussi à interpellier le PDG de La Poste, Philippe Wahl, au sujet des équipes de Chronopost d'Alfortville, composées de travailleurs sans-papiers qui avaient bossé durant la crise du covid avant d'être virés comme des malpropres. Ils ont été maltraités par Chronopost, dont le sous-traitant était le groupe Derichebourg. Lorsque je lui ai demandé comment il pouvait, en toute connaissance de cause, laisser des sous-traitants pratiquer de l'esclavage moderne, il m'a répondu que le modèle économique de son entreprise ne tiendrait pas sans un tel fonctionnement.

La responsabilité n'incombe pas seulement au sous-traitant, mais aussi à celui qui est tout en haut ; c'est un système qui se tient. Il ne faut pas sanctionner uniquement le sous-traitant pour du travail dissimulé, mais également celui qui a recours au sous-traitant car la responsabilité est collective. Tant qu'on ne sanctionnera pas toute la chaîne, ce système, où des entreprises assument, en recourant à de la sous-traitance, de pratiquer de l'esclavage moderne, continuera. Voilà pourquoi il faut voter cet amendement.

Vous pouvez considérer, monsieur le président, que l'amendement AS296 est défendu.

**M. le rapporteur.** L'efficacité de la lutte contre la fraude sociale passe bien évidemment par le renforcement des sanctions, mais également par la facilitation du recouvrement.

Bien que les organismes de recouvrement aient procédé au redressement d'environ 2,8 milliards d'euros dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé en 2023 et 2024, seuls 200 millions ont été recouvrés sur la même période. La priorité est de s'assurer que la fraude ne paie pas ; tel est l'objet de cet article.

En cherchant à accroître le montant des sommes redressées, l'amendement risque paradoxalement d'avoir pour effet de réduire le montant des sommes effectivement recouvrées.

Avis défavorable.

**M. Thibault Bazin (DR).** Lors de l'examen du PLFSS, nous avons eu le même débat. Il ne s'agit pas ici de renforcer l'effet dissuasif pour prévenir la fraude, mais d'améliorer l'efficacité du recouvrement car la fraude a bien été commise.

Nous devrions peut-être auditionner M. Wahl pour avoir son avis. Monsieur Boyard, le problème est que vous faites d'un cas particulier, exposé lors d'une discussion de couloir, une généralité. Tous les donneurs d'ordre n'ont pas connaissance des fraudes aux cotisations de leurs sous-traitants ; il serait donc injuste de les sanctionner. Cela irait trop loin.

**Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP).** J'ai eu l'occasion d'aller sur des chantiers et de discuter avec des donneurs d'ordre : il peut exister jusqu'à onze degrés de sous-traitance. Je ne peux décemment croire qu'il n'existe pas une volonté d'ignorer la situation.

La multiplication des sous-traitants vise à réduire les coûts au maximum et à permettre à chaque intermédiaire de toucher sa commission ; peu importent les conséquences pour celui qui travaille en bout de chaîne. D'une part, on ne peut accepter l'existence de chaînes de sous-traitance interminables ; d'autre part, on ne peut se cacher derrière l'argument selon lequel le donneur d'ordre ne savait pas. Il a précisément le devoir de savoir : il a la responsabilité de vérifier, de poser des questions, d'avoir des assurances et de ne pas se contenter d'un prétendu plan de protection des salariés. Il doit se demander combien le dernier sous-traitant est payé et si cela correspond à ses charges, notamment aux obligations fiscales et aux cotisations sociales dont il est redevable.

**Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS).** Je suis un peu étonnée par la réponse du rapporteur. Ce matin, on nous a expliqué qu'il s'agissait d'une question de justice et non de rendement. Désormais, ce n'est plus une question de justice mais de rendement. Votre discours varie en fonction de ce qui vous arrange. C'est problématique.

Une responsabilité globale doit incomber aux donneurs d'ordre, ce qui passe par un renforcement du contrôle de la sous-traitance. Toutes les conséquences liées à la coactivité – n'oublions pas que la réalisation d'économies et le transfert des tâches et des charges sur d'autres sont le sel de la sous-traitance – doivent être évaluées. La responsabilisation des donneurs d'ordre aurait un effet dissuasif et protégerait la santé des travailleurs et des travailleuses tout en évitant que leurs droits sociaux soient bafoués.

**Mme Annie Vidal (EPR).** Nous nous abstiendrons sur les amendements AS292 et AS296 car la chaîne de sous-traitance est un véritable sujet. On a pu le constater dans nos circonscriptions, lors du déploiement de la 4G et des grands réseaux d'infrastructure. Nous ne voterons pas non plus en faveur de ces amendements car je souhaite vérifier d'ici à la séance publique que les dispositions proposées régleraient bien le problème. Nous devons réfléchir à des mesures applicables aux donneurs d'ordre.

**M. le rapporteur.** Madame Taillé-Polian, l'article 22 va plus loin que le droit en vigueur : il prend en considération la chaîne de sous-traitance. Par ailleurs, notre argumentation n'est pas à géométrie variable ; pour autant, on ne peut ignorer la question du recouvrement. L'article 22 renforce la responsabilité du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage.

Enfin, soyons prudents dans nos propos concernant la sous-traitance. À écouter certains, la sous-traitance serait assimilée à de la maltraitance ; c'est ignorer une partie de la réalité. Je ne suis pas naïf, je sais bien que certains travailleurs sont victimes de maltraitance. Cela étant, dans de nombreux cas, les entreprises recourent à la sous-traitance parce qu'elles manquent d'expertise dans un domaine particulier. Il s'agit alors d'une plus-value pour l'entreprise. Supprimer la sous-traitance aurait des conséquences terribles pour l'ensemble de l'écosystème économique, d'autant plus que France a la particularité d'avoir un tissu dense et efficace de petites et moyennes entreprises.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel AS480 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis, suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement AS296 de M. Louis Boyard.*

*Enfin, elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

## **Après l'article 22**

**Article 22 bis A (nouveau) :** *Renforcer la portée de la responsabilité des dirigeants de structures conventionnées avec l'assurance maladie en cas de fraude*

*Amendements identiques AS361 de M. Cyrille Isaac-Sibille et AS371 de Mme Annie Vidal*

**Mme Annie Vidal (EPR).** L'amendement permet, en cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservation grave des engagements conventionnels du gestionnaire, de faire condamner solidairement par le tribunal judiciaire le dirigeant d'une société ou d'une association au paiement, à titre personnel, des sommes indûment versées par l'assurance maladie et des sanctions pécuniaires.

**M. le rapporteur.** Je suis favorable à ces amendements qui permettent de répondre à une préoccupation ancienne de la Mission interministérielle de coordination antifraude (Micaf), s'agissant des montages frauduleux impliquant des centres de santé.

**M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem).** Il s'agit de répondre au problème posé par les sociétés éphémères, en recouvrant auprès du gérant les sommes indûment perçues.

*La commission adopte les amendements.*

## **Après l'article 22**

*Amendement AS125 de M. Théo Bernhardt*

**M. Théo Bernhardt (RN).** Le faux détachement n'est pas une fraude ordinaire. C'est un système organisé qui repose sur trois scandales : le vol des cotisations sociales françaises, la concurrence déloyale qui tue les entreprises du bâtiment et des travaux publics et de l'industrie et l'exploitation des travailleurs transformés en esclaves modernes. Or le manque à gagner annuel lié au recours au travail dissimulé dans le secteur privé pourrait atteindre jusqu'à 7,8 milliards d'euros.

Cet amendement propose donc de frapper fort et juste contre ceux qui abusent de ce système, en doublant les sanctions pénales et les majorations de cotisations sociales, en instaurant un mécanisme de solidarité financière automatique pour les donneurs d'ordre et en les excluant des marchés publics. Ces mesures ont pour but de stopper l'hémorragie et de protéger les entreprises et les travailleurs.

**M. le rapporteur.** Cet amendement est inopérant, alors même qu'il traite d'un sujet de préoccupation majeur en matière de lutte contre le travail illégal. La fraude à l'établissement permet de contourner les obligations relatives au droit de la protection sociale, notamment celles qui découlent du statut de travailleur détaché.

Les situations de faux détachement recouvrent en réalité des infractions déjà sanctionnées dans le code du travail : il peut s'agir de travail dissimulé, de prêt illicite de main-d'œuvre ou de marchandage.

Je comprends votre objectif, mais nous disposons déjà d'un arsenal juridique complet en la matière ; l'enjeu est davantage de renforcer les moyens d'enquête pour mettre au jour ces montages. C'est d'ailleurs le sens d'un amendement que je défendrai à l'article 22 *quater* visant à accroître les prérogatives des agents de l'Office national antifraude en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Par ailleurs, l'amendement s'articule mal avec le droit existant en matière de sanctions pénales et d'interdiction du travail illicite. Il n'est pas applicable en l'état. Je vous invite à le retirer ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

**Article 22 bis :** *Renforcer le dispositif de liste noire pour lutter contre le travail illégal*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel AS481 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle adopte l'article 22 bis modifié.*

### **Après l'article 22 bis**

*Amendement AS38 de Mme Martine Froger*

**Mme Martine Froger (SOC).** L'amendement vise à renforcer les sanctions pénales et administratives contre le travail dissimulé. Il propose d'alourdir les peines financières ; de prolonger les exclusions des marchés publics et l'interdiction de bénéficier des aides publiques ; d'augmenter la durée de fermeture administrative des entreprises condamnées ; et de rendre plus dissuasives les pénalités liées au non-respect des déclarations d'embauche.

Compte tenu de l'ampleur de la fraude au travail dissimulé – elle est estimée à plus de 7 milliards d'euros par an –, il est nécessaire de nous doter d'un arsenal juridique plus efficace.

**M. le rapporteur.** Votre amendement vise à renforcer le caractère dissuasif des sanctions prévues par le code du travail en matière de travail dissimulé.

L'ensemble des caisses nationales – Urssaf, Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse nationale de l'assurance maladie, Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole – ainsi que la Micaf sont unanimes : il faut s'assurer que la fraude ne paye pas et, pour ce faire, prévoir un régime de sanctions simple à mettre en œuvre pour garantir un recouvrement effectif.

Je suis convaincu que la stratégie consistant à prendre les fraudeurs de vitesse et à attaquer la rentabilité des fraudes organisées est plus efficace que les sanctions pénales.

Avis défavorable.

**Mme Martine Froger (SOC).** Je ne vois pas en quoi cet amendement complexifie le régime des sanctions ; il vise seulement à augmenter le quantum des peines.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** La surenchère pénale est féroce dans d'autres domaines – combien de lois avons-nous examinées qui aggravaient les peines existantes ? Mais, en matière de travail dissimulé, il ne faudrait surtout pas renforcer les sanctions administratives et pénales. Au contraire, il faut absolument le faire car le phénomène persiste.

Monsieur Bazin, la commission des affaires économiques avait auditionné M. Wahl au cours de la précédente législature. Je l'avais alors interpellé sur le problème de la sous-traitance pour la livraison de colis ; il s'agissait d'une autre entreprise qui pratiquait l'ubérisation en faisant travailler des personnes qui n'étaient pas réellement des travailleurs indépendants. M. Wahl l'assumait : on l'avait nommé à cette fonction pour être compétitif ; il fallait vivre avec son temps et vivre avec son temps, c'était recourir à de telles méthodes. L'audition, qui m'avait profondément heurtée, a été enregistrée ; vous pouvez consulter la vidéo.

Le fait que le directeur d'une entreprise dont l'État est majoritaire assume la logique de sous-traitance devant la représentation nationale montre qu'il faut renforcer les sanctions administratives et pénales contre le travail dissimulé afin que personne ne pense pouvoir y échapper.

*La commission **rejette** l'amendement.*

**Article 22 ter** : *Précision de la mission de lutte contre la fraude de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole*

*La commission **adopte** l'article 22 ter **non modifié**.*

**Article 22 quater** : *Extension des missions de l'Office national antifraude aux escroqueries commises au préjudice d'un organisme de protection sociale*

*Amendement AS467 de M. Patrick Hetzel*

**M. le rapporteur.** L'amendement tend à simplifier la procédure autorisant les officiers de police judiciaire et les agents agissant sur leur ordre et sous leur autorité – en pratique, les agents de l'Office national antifraude – à effectuer des contrôles relatifs au travail dissimulé et à l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler.

En l'état actuel du droit, ces contrôles sont effectués sur le fondement d'une réquisition du procureur de la République. Cette procédure nécessite une instruction par le parquet, qui contribue à ralentir l'action des forces de l'ordre. L'amendement vise à remplacer cette réquisition préalable par une autorisation sur simple information du parquet, lequel conserverait la faculté de s'opposer au contrôle. Cela permettrait d'agir plus vite, à l'heure où les entreprises éphémères se multiplient. La lutte contre le travail dissimulé demande en effet des délais de réaction extrêmement courts.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 22 quater **modifié**.*

**Article 24** : *Clarifier le délai de reprise et renforcer le caractère répressif de l'action de l'administration*

*La commission **adopte** l'article 24 **non modifié**.*

**Article 24 bis** : *Renforcement du recouvrement des indus frauduleux du revenu de solidarité active et des conditions de cumul avec des revenus d'auto-entrepreneur*

*Amendements de suppression AS27 de Mme Martine Froger, AS331 de M. Louis Boyard et AS385 de Mme Sophie Taillé-Polian*

**Mme Océane Godard (SOC).** Nous avons bien compris que vous étiez prêt à réduire le taux de majoration des redressements de cotisations sociales des entreprises fraudeuses qui paient plus vite. Pour notre part, nous voulons supprimer l'article 24 bis, qui risque de pénaliser excessivement les allocataires du RSA surendettés. Il rend en effet irrecevables, dans les procédures d'effacement de dettes, les sommes versées au titre du RSA et suivies d'une sanction du département. Un allocataire du RSA sanctionné abusivement par le département, qui n'aurait pas commis de fraude, ne pourrait donc plus faire effacer ses dettes liées au RSA. Cela aggraverait le surendettement des plus défavorisés et des plus vulnérables. C'est pourquoi cet article est profondément injuste.

**M. Louis Boyard (LFI-NFP).** Vous n'aimez pas que je le rappelle, mais ce que nous votons a des conséquences concrètes sur la vie de millions de gens. Si cet article était adopté,

vous alourdiriez encore les dettes de personnes déjà surendettées. Cela ne pourra finir qu'avec des drames. Cette mesure ne nous rapportera pas des milliards ; même si c'était le cas, je ne la voterais pas pour ne pas enfoncer les gens dans la misère et la précarité. Ce n'est même plus une question d'argent, mais d'humanité. On ne peut pas demander à des personnes surendettées, qui sont au bout du rouleau et qui n'en peuvent plus, de rembourser en plus leur RSA.

**Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS).** Cet article témoigne de votre refus d'effacer des dettes dont on sait pourtant qu'elles ne seront pas recouvrées, tant les personnes concernées traversent des situations difficiles. C'est en quelque sorte une punition supplémentaire, voire une petite vengeance stérile et humiliante.

L'alinéa 6 oblige de surcroît les personnes ayant cumulé pendant deux ans le RSA et les revenus d'une activité professionnelle à rechercher un emploi. Cela n'a rien à voir avec la lutte contre la fraude, puisque ces personnes n'ont ni fraudé ni perçu d'indus. Voilà une raison supplémentaire de s'opposer à l'article.

**M. le rapporteur.** Cet article a été introduit par le Sénat. Il répond à une demande de Départements de France faisant suite à une décision du Conseil d'État de 2023 relative à la recevabilité des indus de RSA dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel. En l'état actuel du droit, les dettes liées à un indu de RSA, même d'origine frauduleuse, peuvent être effacées dans les situations de surendettement, ce qui n'est pas possible pour les dettes liées à d'autres aides ou prestations sociales perçues frauduleusement.

Cet article permet de calquer le régime de recevabilité des indus frauduleux de RSA sur celui de toutes les autres dettes vis-à-vis d'organismes de sécurité sociale dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel. Il ne s'agit pas de créer un régime d'exception, mais de soumettre l'ensemble des dettes à l'égard d'organismes de sécurité sociale au même régime.

**M. Thibault Bazin (DR).** Il est ici question d'indus frauduleux perçus par des personnes ayant des revenus non déclarés issus du travail dissimulé, qui ne sont pas nécessairement en difficulté. Ces indus constituent un préjudice pour les conseils départementaux, qui ont tiré la sonnette d'alarme. Je rappelle que la procédure de rétablissement personnel consiste en un effacement de l'intégralité des dettes d'une personne. Je trouve normal que les sommes perçues frauduleusement en soient exclues. Je vous invite à revoir votre position.

**M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP).** Le Sénat nous soumet une nouvelle fois une mesure absolument inhumaine. Quelle sera la prochaine étape : rétablir la prison pour dettes ? Les personnes concernées ont déjà la tête sous l'eau. Certaines touchent peut-être quelques revenus de façon indue, mais cela ne les empêche d'être surendettées pour des raisons liées à la vie courante ; elles peuvent souffrir de dépression, de problèmes de santé lourds ou de troubles de la santé mentale – c'est souvent le cas des bénéficiaires du RSA, davantage que dans la population générale. De telles dispositions les pousseront au pire. N'ajoutons pas aux souffrances de ceux qui souffrent déjà tant. Vous pensez que certains cas relèvent de la fraude manifeste et sont scandaleux : c'est au juge d'en décider et de refuser, au cas par cas, le rétablissement personnel.

**Mme Océane Godard (SOC).** Il faut prendre en considération le contexte et la dimension systémique dans lesquels s'inscrivent ces situations. Sur le marché du travail, il n'y

a pas que des personnes employées en contrat à durée indéterminée à temps plein. Les bénéficiaires du RSA vont de contrat court en contrat court et peuvent faire les frais d'expérimentations dont le bilan est très mitigé – un rapport le démontre. Nous voulons insuffler un peu d'âme et de nuance dans l'appréhension du sujet, loin d'une vision binaire ; cela ne signifie pas pour autant que nous sommes opposés aux règles et aux contrôles. Les dispositions de l'article 24 *bis* seraient punitives pour des personnes qui vivent déjà des situations extrêmement complexes. Nous pouvons peut-être trouver un compromis pour ne pas aggraver encore leur situation.

**M. Stéphane Viry (LIOT).** Le rapporteur général a raison : il faut distinguer l'erreur et la fraude. On ne peut pas accorder un droit consécutif à une fraude. En cas d'erreur, la question est différente. Il me paraîtrait excessif de supprimer l'article dans sa globalité : ce serait donner une prime à la fraude. Je ne voterai donc pas ces amendements. Pour autant, l'article ne me satisfait pas pleinement et je vous inviterai à supprimer certains de ses alinéas. L'objectif est simplement de s'aligner sur le droit en vigueur concernant les indus de prestations sociales.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Comment ça se passe à Bercy, avec les milliardaires et les grandes entreprises qui ont organisé de façon délibérée d'immenses fraudes fiscales, aidés de conseillers fiscalistes ? Il y a une négociation – et c'est scandaleux. C'est tout de même l'État que ces entreprises et ces milliardaires lèsent délibérément en tentant d'échapper à l'impôt.

Dans le cas qui nous occupe, nous parlons de petites gens en surendettement. Même si une fraude est établie, ne faut-il pas essayer d'éviter le pire, de prodiguer un accompagnement et un suivi social ? Par définition, la procédure de rétablissement personnel se décide au cas par cas. Nous ne pouvons pas légiférer pour l'interdire d'emblée à certaines personnes.

Ce même article vise à poursuivre les bénéficiaires du RSA qui ont des revenus d'activité, même s'ils respectent le plafond. Stop ! C'est extrêmement choquant. Avez-vous déjà rencontré, dans votre permanence, des personnes qui touchent le RSA ? Avez-vous déjà essayé de vivre avec ce montant ? C'est moins que ce que vous dépensez en une semaine !

**M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem).** Il est vrai que cet article est délicat. Il y a de tout parmi les bénéficiaires du RSA : des malades, des personnes ayant des faibles revenus, mais aussi des personnes qui exercent une activité illégale et qui veulent accéder à la protection universelle maladie. Or la différence entre une fraude avérée et une erreur est assez ténue. Je ne voterai pas ces amendements de suppression car je souhaite que nous examinions l'article ; je me prononcerai en fonction de ce qu'il en ressortira.

**M. Christophe Bentz (RN).** Comme l'a dit M. Viry, nous devons trouver un équilibre entre notre volonté collective de lutter contre la fraude et notre souci de prendre en considération des cas particuliers. Nous examinerons avec bienveillance les amendements de Mme Vidal et M. Viry, et nous opposerons dans un premier temps à la suppression de l'article.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Amendements identiques AS343 de Mme Annie Vidal et AS384 de M. Stéphane Viry*



**Mme Annie Vidal (EPR).** Nous souhaitons supprimer les alinéas 4 à 7, introduits par le Sénat, qui instaurent l'obligation, pour les bénéficiaires du RSA qui sont également entrepreneurs individuels soumis au régime des microentreprises, de rechercher un emploi après une durée de vingt-quatre mois.

Cette obligation présente un risque d'inconstitutionnalité au regard du principe d'égalité de traitement, car elle ne s'appliquerait pas à l'ensemble des bénéficiaires du RSA mais seulement à certains d'entre eux. Par ailleurs, elle risque de se heurter au principe constitutionnel de liberté d'entreprendre.

**M. le rapporteur.** L'obligation de rechercher un emploi est pertinente en ce qu'elle vise à limiter les phénomènes de trappe à inactivité. Avis défavorable.

**Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS).** Cela n'a rien à voir avec l'objet du texte, qui est de lutter contre la fraude et non de remettre à plat le dispositif du RSA. Il faut supprimer ces alinéas introduits de mauvaise manière par le Sénat.

**Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP).** Je rappelle que les bénéficiaires du RSA sont déjà soumis à une obligation de recherche d'emploi.

M. Viry nous a mis en garde contre un effet de prime à la fraude. Or celle-ci existe déjà pour les très grandes entreprises. Si vraiment vous êtes opposés aux primes à la fraude, je serais ravie que nous travaillions sur une loi qui interdirait à Bercy de négocier des redressements avec les entreprises prises la main dans le pot de cacahuètes – ce qui nous a tout de même coûté 1,9 milliard d'euros cette année. Si cet article peut nous rapporter 1,9 milliard, prenons le temps d'en discuter.

Par ailleurs, toutes les dettes, quelle que soit leur nature, sont traitées de la même façon : on a le droit de soumettre leur annulation au juge. L'individualisation des peines vaut aussi dans ce domaine, et nous ne pouvons pas imposer quoi que ce soit. Nous voterons l'amendement de Mme Vidal, mais je vous inviterai *in fine* à rejeter cet article qui n'est pas cohérent avec notre droit. Sachons raison garder.

**M. Christophe Bentz (RN).** Nous voulons trouver un équilibre entre la lutte contre la fraude, le droit à l'erreur, la prise en compte des situations particulières, la défense de la liberté d'entreprendre et une forme de justice sociale. Nous nous abstenons pour le moment, afin de retravailler collectivement ces amendements en vue de la séance.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, les amendements AS427 et AS428 de M. Patrick Hetzel **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 24 bis **modifié**.*

**Article 25 :** *Renforcement du pouvoir de contrainte de la Caisse des dépôts et consignations sur les titulaires d'un compte personnel de formation*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS429 de M. Patrick Hetzel.*

*Amendements identiques AS202 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS332 de M. Louis Boyard*

**Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS).** Il s'agit de garantir l'effectivité du droit de recours reconnu au titulaire d'un compte personnel de formation (CPF) lorsqu'une contrainte est délivrée par la Caisse des dépôts et consignations.

La procédure actuelle expose le titulaire à des frais de justice ou de poursuite susceptibles de le dissuader d'exercer son droit d'opposition, notamment lorsqu'il s'agit de montants modestes. Afin de prévenir cet effet dissuasif et de protéger les personnes de bonne foi, nous souhaitons que le recours soit gratuit et que le titulaire du CPF soit exonéré de tout frais de poursuite ou de procédure. Cela renforcera l'équité et la sécurité juridique du dispositif, tout en maintenant la possibilité de sanctionner les recours abusifs.

**M. le rapporteur.** Il semble plus cohérent de ne dispenser le débiteur des frais de signification de la contrainte et de procédure que lorsque l'opposition a été jugée fondée. Il n'y a rien d'anormal à ce que celui qui engage une procédure en assume le coût.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 25 **modifié**.*

#### **Après l'article 25**

*Amendement AS69 de M. Serge Muller*

**M. Serge Muller (RN).** L'amendement vise à permettre à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'émettre une contrainte exécutoire visant le recouvrement des profits issus de la fraude alimentaire.

**M. le rapporteur.** L'objet de cet amendement me paraît assez éloigné de la fraude sociale et fiscale. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

**Article 26 :** *Autorisation des organismes chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales à saisir la valeur de rachat d'un contrat d'assurance vie dans la procédure d'opposition à tiers détenteur*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS431 et AS430 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 **modifié**.*

*La réunion s'achève à vingt-trois heures.*

### **Présences en réunion**

*Présents.* – Mme Ségolène Amiot, M. Thibault Bazin, M. Christophe Bentz, M. Théo Bernhardt, M. Louis Boyard, M. Pierre-Yves Cadalen, Mme Sandrine Dogor-Such, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Karen Erodi, Mme Martine Froger, Mme Océane Godard, M. Patrick Hetzel, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Michel Lauzzana, Mme Christine Loir, M. Christophe Mongardien, M. Serge Muller, Mme Danielle Simonnet, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Nicolas Turquois, M. Frédéric Valletoux, Mme Annie Vidal, M. Stéphane Viry

*Excusés.* – Mme Anchya Bamana, Mme Béatrice Bellay, M. Elie Califer, M. Paul Christophe, Mme Stella Dupont, M. Gaëtan Dussausaye, Mme Marietta Karamanli, Mme Karine Lebon, M. Éric Michoux, M. Jean-Philippe Nilor, M. Sébastien Peytavie, M. Jean-Hugues Ratenon

*Assistait également à la réunion.* – Mme Sandrine Nosbé