

N° 2250

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, **relatif** à la **lutte** contre les **fraudes sociales** et **fiscales**,

PAR M. PATRICK HETZEL,

Député.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

PAR M. DANIEL LABARONNE,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **24, 111, 112, 104, 106** et T.A. **21** (2025-2026).

Assemblée nationale : **2115**.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	11
COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	15
TITRE I^{ER} – AMÉLIORER LA DÉTECTION DE LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE	15
Chapitre I ^{er} – Mettre en commun et exploiter les informations nécessaires à la lutte contre la fraude	15
<i>Article 1^{er}</i> : Transmission d'informations par les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires aux administrations fiscales et douanières.....	15
<i>Article 1^{er} bis</i> : Accès pour l'ensemble des administrations, <i>via</i> une interface gérée par la direction générale des finances publiques, aux coordonnées bancaires fournies pour le versement d'une aide.....	19
<i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i> : Anonymisation des agents des services spécialisés de renseignement.....	23
<i>Article 2</i> : Étendre l'accès des organismes de protection sociale aux bases de données patrimoniales.....	28
<i>Article 2 bis A (nouveau)</i> : Présentation physique obligatoire devant le consulat ou une autorité locale reconnue pour les bénéficiaires d'une pension de retraite résidant à l'étranger.....	35
<i>Article 2 bis</i> : Étendre l'accès au répertoire national commun de la protection sociale aux agents des services préfectoraux	38
<i>Article 2 ter (supprimé)</i> : Identifier dans le répertoire national commun de la protection sociale les individus ayant fait l'objet d'un avertissement, d'une pénalité ou d'une condamnation pour fraude	40
<i>Article 3</i> : Transmission par la direction générale des finances publiques d'informations de nature fiscale à l'Institut national de la propriété intellectuelle	43
<i>Article 3 bis A</i> : Transmission par la direction générale des finances publiques à l'ordre des experts-comptables des informations nécessaires pour mener des actions disciplinaires ou engager des poursuites pour exercice illégal de la profession	47
<i>Article 3 bis B (supprimé)</i> : Accès aux bases de données de la direction générale des finances publiques par les agents des services centraux du ministère de l'intérieur dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif	49
<i>Article 3 bis C</i> : Adaptation du livre des procédures fiscales à la suppression du visa fiscal et remplacement de l'obligation de transmission systématique d'informations par l'administration fiscale à l'ordre des experts-comptables par une simple faculté	53
<i>Article 3 bis</i> : Accès sous format dématérialisé aux informations demandées aux établissements de crédit par l'administration fiscale ou l'administration des douanes....	56

<i>Article 3 ter</i> : Clarification des conditions dans lesquelles un prestataire de services sur crypto-actifs peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État ou territoire remplissant les critères de substance et imposant des obligations équivalentes	59
<i>Article 3 quater (nouveau)</i> : Harmonisation des obligations déclaratives relatives aux actifs numériques et création d'une obligation de notification des portefeuilles auto-hébergés	62
<i>Article 3 quinquies (nouveau)</i> : Évaluation annuelle harmonisée des fraudes fiscales, sociales et douanières	67
<i>Article 4</i> : Permettre aux caisses de sécurité sociale de mandater l'une d'entre elles pour déposer une plainte unique et renforcer l'articulation de l'action pénale des organismes sociaux	72
<i>Article 4 bis (nouveau)</i> : Renforcement des sanctions à l'encontre des fraudeurs en état de récidive	76
<i>Article 4 ter (nouveau)</i> : Fin de l'obligation pour l'employeur de verser un complément aux indemnités journalières de sécurité sociale en cas de fraude	77
<i>Article 4 quater (nouveau)</i> : Extension du droit de communication des agents de contrôle agissant dans le cadre de la lutte contre la fraude	78
<i>Article 5</i> : Coordination entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire pour lutter contre la fraude sociale	78
<i>Article 5 bis A (nouveau)</i> : Création d'un système de signalement commun entre l'assurance maladie obligatoire et les organismes complémentaires d'assurance maladie ouvert aux assurés	87
<i>Article 5 bis</i> : Communication d'informations par l'administration fiscale aux organismes d'assurance complémentaires et de retraite supplémentaire pour déterminer le taux des contributions sociales	88
<i>Article 6</i> : Renforcement des prérogatives des services départementaux chargés du handicap et de l'autonomie en matière de lutte contre la fraude	90
<i>Article 6 bis</i> : Extension de l'obligation de versement sur un compte bancaire ouvert dans l'espace unique de paiement en euros aux aides sociales départementales	96
<i>Article 6 ter</i> : Extension du champ des agents autorisés au sein de la direction générale de l'aviation civile à échanger des informations en matière de lutte contre la fraude sociale ..	98
<i>Article 7</i> : Rendre obligatoires la géolocalisation des transporteurs sanitaires et des taxis conventionnés ainsi que le système électronique de facturation intégré	100
<i>Article 8</i> : Lutter contre les fraudes fiscales et sociales dans le secteur des transports publics particuliers de personnes	107
<i>Article 8 bis</i> : Assujettissement des plateformes de réservation dans le secteur des transports publics particuliers de personnes aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	119
<i>Article 9</i> : Améliorer la coopération entre l'Autorité des marchés financiers et les parquets ..	129
<i>Article 9 bis</i> : Levée du secret professionnel de l'Autorité des marchés financiers à l'égard des administrations fiscales des collectivités ultramarines du Pacifique	129
<i>Article 9 ter (nouveau)</i> : Habilitation des enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers à concourir aux enquêtes pénales en matière d'abus de marché	133

<i>Article 9 quater (nouveau) : Extension de la compétence de sanction de l'Autorité des marchés financiers aux offres au public irrégulières de part sociales</i>	136
<i>Article 9 quinquies (nouveau) : Accès du rapporteur de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers aux informations financières et patrimoniales des personnes mises en cause</i>	139
<i>Article 9 sexies (nouveau) : Faculté de prononcer une double interdiction portant sur l'exercice d'un mandat social au sein d'une société cotée et sur la négociation d'instruments financiers pour compte propre</i>	141
<i>Article 9 septies (nouveau) : Généralisation d'une obligation déclarative subsidiaire pesant sur les filiales françaises de groupes multinationaux</i>	144
<i>Article 9 octies (nouveau) : Obligation de déclaration des opérations réalisées avec un État ou territoire non coopératif ou soumis à un régime fiscal privilégié</i>	148
<i>Article 9 nonies (nouveau) : Saisine des agents de la direction générale des finances publiques pour concourir aux enquêtes pénales en matière de blanchiment</i>	153
<i>Article 9 decies (nouveau) : Levée du secret professionnel des notaires, commissaires-priseurs et experts à l'égard de l'administration fiscale pour les successions et donations supérieures à deux millions d'euros</i>	156
<i>Article 9 undecies (nouveau) : Extension de l'obligation de conservation de certains documents aux fins de contrôle fiscal</i>	161
<i>Article 9 duodecies (nouveau) : Extension des informations communiquées par l'administration fiscale aux collectivités territoriales en matière de taxe d'habitation sur les résidences secondaires</i>	164
<i>Article 9 terdecies (nouveau) : Obligations déclaratives pour les acquisitions de biens immobiliers en France par des personnes morales étrangères</i>	166
<i>Article 9 quaterdecies (nouveau) : Rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc en Nouvelle-Calédonie</i>	169
Chapitre II – Renforcer les moyens d'enquête et de contrôle.....	171
<i>Article 10 : Extension du droit de communication au profit de certains organismes de sécurité sociale</i>	171
<i>Article 10 bis : Lutte contre la fraude au sein du régime de garantie des salaires</i>	178
<i>Article 10 ter : Sanction juridictionnelle du non-respect du droit de communication des juridictions financières</i>	181
<i>Article 10 quater A (nouveau) : Extension des pouvoirs de l'Inspection générale des affaires sociales</i>	184
<i>Article 10 quater : Accès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales au système d'immatriculation des véhicules</i>	185
<i>Article 11 : Recours à l'identité d'emprunt pour les contrôles des formations professionnelles proposées en ligne</i>	187
<i>Article 11 bis : Extension du contrôle de l'État à l'organisme de formation professionnelle des entreprises de proximité et à l'instance paritaire nationale dédiée aux transitions professionnelles des actifs</i>	192
<i>Article 12 : Renforcement des moyens de lutte contre la fraude aux prestations et incitations financières de la branche accidents du travail et maladies professionnelles ..</i>	194

<i>Article 12 bis A (nouveau) : Impossibilité de prescrire ou de renouveler un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine</i>	200
<i>Article 12 bis B (nouveau) : Relèvement du seuil de pénalité administrative imposant l'avis de la commission des sanctions de quatre à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale</i>	201
<i>Article 12 bis C (nouveau) : Information de la caisse primaire d'assurance maladie en cas de déplacement en dehors de l'adresse indiquée sur l'arrêt de travail</i>	201
<i>Article 12 bis : Extension du pouvoir de sanction pour agissements frauduleux aux régimes spéciaux et à certaines caisses spécifiques</i>	202
<i>Article 12 ter : Extension du recours à l'anonymat lors des contrôles menés par les organismes chargés du recouvrement et par l'inspection du travail</i>	205
<i>Article 12 quater : Extension des échanges d'information entre les organismes intervenant en matière de contrôle de la formation professionnelle</i>	211
<i>Article 12 quinquies (nouveau) : Renforcement des pouvoirs de contrôle de France compétences</i>	214
TITRE II – ADAPTER LES LEVIERS DE LUTTE AUX NOUVELLES FORMES DE FRAUDES ET RENFORCER LES SANCTIONS	215
Chapitre I^{er} – Tarir les sources de revenus occultes ou illicites et mieux sanctionner leurs bénéficiaires	215
<i>Article 13 : Rendre obligatoire le versement de l'indemnisation chômage sur un compte bancaire domicilié dans l'espace unique de paiement en euros ainsi que la présentation du titulaire d'un compte personnel de formation aux épreuves d'examen</i>	215
<i>Article 13 bis A : Instauration d'une majoration de retard de 10 % applicable aux sommes indûment versées par la Caisse des dépôts et consignations au titre du compte personnel de formation</i>	221
<i>Article 13 bis B : Extension de la consultation du répertoire de gestion des carrières uniques pour la gestion du compte personnel de formation</i>	222
<i>Article 13 bis : Renforcer les échanges d'informations au bénéfice de la caisse des dépôts et consignations en matière de lutte contre la fraude au compte personnel de formation</i>	224
<i>Article 13 ter : Pénalisation du fait de se prévaloir faussement de la qualité d'opérateur de conseil en évolution professionnelle</i>	227
<i>Article 14 : Majoration de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus issus d'activités illicites et prise en compte de ces revenus pour le service des revenus de remplacement</i>	228
<i>Article 15 : Extension des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux transactions réalisées par tout moyen de paiement auprès d'un commerçant de biens de haute valeur</i>	238
<i>Article 15 bis (nouveau) : Mise en place d'un programme annule de formation pour les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme</i>	242
Chapitre II – Renforcer les sanctions administratives et pénales	244
<i>Article 16 : Création d'un dispositif de sanctions administratives des organismes de formation professionnelle</i>	244

<i>Article 16 bis</i> : Respect des principes républicains et des conditions de diplôme par les organismes de formation professionnelle	254
<i>Article 16 ter</i> : Renforcement du contrôle a priori des organismes de formation professionnelle déposant une déclaration d'activité.....	257
<i>Article 16 quater (nouveau)</i> : Renforcement des obligations de publicité sincère des organismes de formation professionnelle	260
<i>Article 17</i> : Levée de l'interdiction du cumul des sanctions conventionnelles et financières, extension du domaine de contrôle et renforcement des mesures de lutte contre la surprescription	262
<i>Article 17 bis AA (nouveau)</i> : Communication à l'assurance maladie de la liste des professionnels de santé ayant exercé dans un centre de santé fermé ou placé hors convention	272
<i>Article 17 bis A (supprimé)</i> : Obligation pour le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie d'annuler la prise en charge des cotisations sociales sur les revenus fraudés en cas de fraude du professionnel de santé.....	272
<i>Article 17 bis</i> : Augmentation des majorations du montant de redressement pour travail dissimulé.....	275
<i>Article 17 ter A (nouveau)</i> : Remboursement des allègements généraux par toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à quinze millions d'euros et sanctionnée pour travail dissimulé	277
<i>Article 17 ter (supprimé)</i> : Suspension temporaire du tiers payant pour les assurés sanctionnés ou condamnés pour une fraude à l'assurance maladie	278
<i>Article 17 quater</i> : 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	280
<i>Article 17 quinques</i> : Prise en compte de l'ensemble des activités du professionnel de santé pour l'extension du délai de paiement du tiers payant	282
<i>Article 18</i> : Criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques réalisées en bande organisée.....	283
<i>Article 18 bis (supprimé)</i> : Extension de la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption agréés de se porter partie civile aux infractions de fraude fiscale.....	292
<i>Article 19</i> : Renforcement des moyens d'enquête et des sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale.....	297
<i>Article 19 bis</i> : Extension de la sanction administrative visant les intermédiaires facilitant la fraude à des agissements de moindre gravité.....	307
<i>Article 19 ter A (nouveau)</i> : Majoration du quantum des sanctions pénales en cas de fraude fiscale aggravée.....	310
<i>Article 19 ter B (nouveau)</i> : Information du procureur de la République par l'administration fiscale et mise en mouvement de l'action publique en matière de fraude fiscale (suppression du « verrou de Bercy »).....	312
<i>Article 19 ter</i> : Extension de la garantie d'anonymat aux officiers fiscaux judiciaires.....	321
<i>Article 20</i> : Renforcement des obligations déclaratives des trusts et harmonisation du dispositif de majoration en cas de rectification due à une omission déclarative	324
<i>Article 20 bis A</i> : Extension des instruments de coopération administrative internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale aux pays coopératifs non membres de	

l'Union européenne et prolongation du délai de reprise de l'administration fiscale en cas de procédure de coopération internationale avancée.....	329
<i>Article 20 bis</i> : Droit de copie de l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des organismes bénéficiaires de dons et versements.....	335
<i>Article 20 ter</i> : Possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques de contrôler les terminaux de paiement électronique des professionnels assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée	338
<i>Article 20 quater A</i> : Dématérialisation des documents de procédure et modalités de conservation des pièces et documents saisis au cours d'une perquisition fiscale.....	344
<i>Article 20 quater</i> : Rapport au Parlement évaluant le dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières.....	350
<i>Article 20 quinques (nouveau)</i> : Extension de la saisie administrative à tiers détenteur aux crypto-actifs détenus auprès des prestataires de services sur actifs numériques.....	352
<i>Article 20 sexies (nouveau)</i> : Extension du dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques.....	356
<i>Article 20 septies (nouveau)</i> : Rapport au Parlement évaluant les effets de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l'efficacité du contrôle fiscal	360
TITRE III – GARANTIR UN MEILLEUR RECOUVREMENT DES MONTANTS SOUSTRATS PAR FRAUDE	362
<i>Article 21</i> : 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.....	362
<i>Article 21 bis (nouveau)</i> : Prévoir des obligations déclaratives renforcées à l'égard de dirigeants d'entreprises suspectés d'une intention de fraude sociale	368
<i>Article 22</i> : Renforcer les obligations et la solidarité financière des maîtres d'ouvrage pour lutter contre le travail dissimulé.....	371
<i>Article 22 bis A (nouveau)</i> : Renforcer la portée de la responsabilité des dirigeants de structures conventionnées avec l'assurance maladie en cas de fraude.....	381
<i>Article 22 bis</i> : Renforcer le dispositif de liste noire pour lutter contre le travail illégal.....	383
<i>Article 22 ter</i> : Précision de la mission de lutte contre la fraude de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole.....	386
<i>Article 22 quater</i> : Extension des missions de l'Office national antifraude aux escroqueries commises au préjudice d'un organisme de protection sociale.....	390
<i>Article 23</i> : Extension du délai de mise en recouvrement dans le cadre du délai spécial de reprise de l'administration fiscale	396
<i>Article 23 bis</i> : Suppression de l'option d'engagement en matière déclarative pour les bénéficiaires de l'exonération de la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques étrangères et désignation d'un représentant fiscal en France	401
<i>Article 23 ter</i> : Allongement du délai de reprise en matière de taxe sur les logements vacants, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de taxe d'habitation sur les logements vacants	406
<i>Article 24</i> : Clarifier le délai de reprise et renforcer le caractère répressif de l'action de l'administration	411

<i>Article 24 bis</i> : Renforcement du recouvrement des indus frauduleux du revenu de solidarité active et des conditions de cumul avec des revenus d'auto-entrepreneur	416
<i>Article 25</i> : Renforcement du pouvoir de contrainte de la Caisse des dépôts et consignations sur les titulaires d'un compte personnel de formation	418
<i>Article 26</i> : 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	421
<i>Article 27</i> : Renforcement des moyens de recouvrement des fraudes aux allocations de chômage.....	424
<i>Article 27 bis</i> : Habilitation à délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une pénalité financière pour les organismes gestionnaires d'un régime spécial	428
<i>Article 28</i> : Accès de France Travail à des bases de données et suspension conservatoire des allocations versées dans le cas d'un doute sérieux de fraude	430
<i>Article 28 bis (nouveau)</i> : Droit de communication auprès de l'opérateur France Travail...	435
<i>Article 28 ter (nouveau)</i> : Renforcement de la lutte contre la fraude à l'identité dans le cadre de la fraude sociale.....	437
<i>Article 29 (supprimé)</i> : Suspension conservatoire des prestations sociales versées dans le cas d'un doute sérieux de fraude.....	438
<i>Article 30</i> : Notification et délai dans le cadre d'une procédure de recouvrement d'indus versés par des organismes de sécurité sociale.....	439
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	441
1. Réunion du mardi 9 décembre à 21 heures.....	441
2. Réunion du mercredi 10 décembre à 9 heures 30	474
3. Réunion du mercredi 10 décembre à 15 heures.....	518
4. Réunion du mercredi 10 décembre à 21 heures 30	572
5. Réunion du mercredi 17 décembre à 9 heures 30	592
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.....	619
1. Réunion du mardi 9 décembre à 21 heures.....	619
2. Réunion du mercredi 10 décembre à 9 heures	663
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	705
ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	709
ANNEXE N° 3 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI.....	711

AVANT-PROPOS

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a estimé le manque à gagner pour les organismes de protection sociale, imputable à la fraude sociale, à 13 milliards d'euros en 2024. Sur ces 13 milliards d'euros, 2,1 milliards ont été détectés et ont fait l'objet d'un redressement et seulement 600 millions d'euros ont pu être effectivement recouvrés. Derrière ces montants, ce sont des prestations qui ne vont pas à ceux qui en ont réellement besoin, des recettes qui manquent pour financer nos hôpitaux, nos écoles, nos retraites.

Alors que notre modèle de financement de la protection sociale fait face à des enjeux inédits de soutenabilité qui justifient d'importants efforts de la part de tous nos concitoyens, la fraude, heureusement minoritaire, est en augmentation et constitue une lourde atteinte au principe de solidarité au fondement de notre modèle social. Elle alimente le sentiment d'injustice de ceux qui respectent les règles.

Une fraude aux finances publiques est une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques : qu'il s'agisse de fraude sociale, fiscale, douanière ou aux aides publiques. Il ne s'agit donc pas de simples erreurs, ni de difficultés administratives, mais bien de comportements organisés ou délibérés qui fragilisent l'adhésion à l'impôt et aux cotisations.

Le montant des fraudes fiscales et sociales détectées a plus que doublé entre 2020 et 2024, passant de 9 à 20 milliards d'euros, sans que l'on parvienne à recouvrer l'intégralité des fraudes identifiées. L'amélioration de la détection des fraudes sociales est indéniablement liée à des démarches beaucoup plus proactives des organismes de sécurité sociale. Alors que les travaux de la commission d'enquête de 2020 sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales ⁽¹⁾ avaient établi que la question de la fraude était inégalement appréhendée par les différents organismes, force est de constater que des efforts ont été faits depuis pour renforcer les moyens de lutte contre la fraude, notamment au fil des projets de loi de financement de la sécurité sociale successifs. En outre, chacune des branches de la sécurité sociale est aujourd'hui dotée d'un plan d'action spécifique en la matière. De plus, les conventions d'objectifs et de gestion des années 2023 à 2027 des caisses de sécurité sociale affichent des objectifs plus ambitieux que par le passé et renforcent à la fois les moyens humains et financiers dévolus à la lutte contre la

(1) *Rapport (XV^e législature, n° 3300) fait au nom de la commission d'enquête relative à la fraude aux prestations sociales, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 septembre 2020, M. Patrick Hetzel, président ; M. Pascal Brindeau, rapporteur.*

fraude par le recrutement de quelque 1 000 agents dédiés et par l'investissement de 1 milliard d'euros dans la modernisation des systèmes d'information des caisses ⁽¹⁾.

Il est important de continuer à adapter les dispositions législatives permettant d'organiser la lutte contre la fraude d'autant que celle-ci se sophistique et prend de plus en plus la forme de fraudes en bande organisée. C'est la raison pour laquelle ce texte poursuit une triple ambition : mieux détecter, mieux sanctionner et mieux recouvrer.

Alors que le projet de loi initial comptait 27 articles au dépôt sur le bureau du Sénat, le texte dont est saisie l'Assemblée nationale a déjà été considérablement enrichi par l'adoption de nombreux amendements lors de son examen en première lecture par le Sénat. En effet, le projet de loi comptait 76 articles avant son examen par la commission des affaires sociales, dont 26 ont toutefois été délégués à la commission des finances. Le projet de loi a de nouveau été considérablement enrichi lors de son examen en commission, par l'adoption de 40 articles additionnels, tandis que 6 articles en ont été supprimés.

L'ambition générale du projet de loi ainsi modifié reste cependant globalement conforme à sa vocation initiale.

D'abord, il s'agit d'améliorer le partage des informations pertinentes entre les administrations pour fiabiliser les données sur lesquelles s'appuient les organismes sociaux pour le calcul des droits et prestations. Cet objectif se traduit par une extension du droit de communication entre les administrations et les organismes de protection sociale afin de détecter les incohérences dans les déclarations, qu'il s'agisse de domiciliation fictive, de revenus non déclarés, d'activité dissimulée. Cela permet également de compenser les failles inhérentes au système déclaratif, lequel a été identifié comme un facteur de fragilité de modèle social. Les échanges d'informations entre organismes, déjà bien développés, doivent être davantage sécurisés juridiquement. L'ouverture d'un droit d'accès aux données patrimoniales et fiscales aux organismes de protection sociale et aux départements prévu à l'article 2 y contribuera, de même que l'article 5 issu d'un travail collaboratif entre la direction de la sécurité sociale et les fédérations des organismes complémentaires d'assurance maladie.

La correction des écueils du système déclaratif passe en outre par un meilleur contrôle des fraudes à l'identité. De nouveau, les travaux de la commission d'enquête de 2020 avaient permis de constater que la fraude à l'identité constitue une véritable porte d'entrée à la fraude aux prestations sociales. Un certain nombre de fraudes complexes seraient en effet évitées en imposant la production de documents originaux pour certaines formalités administratives et d'une preuve de résidence pour certaines prestations comme l'allocation aux adultes handicapés, le revenu de solidarité active ou le minimum vieillesse.

(1) Note de Mme Sandra Delannoy, M. Patrick Hetzel et M. Gérard Verny en vue du débat sur le thème : « La lutte contre les fraudes aux prestations sociales : quel bilan quatre ans après la commission d'enquête ? » dans le cadre de la séance thématique réservée au groupe Droite Républicaine (25 mars 2025).

L'essor des fraudes en bande organisée constitue un défi d'ampleur, par la complexité des montages frauduleux, l'ampleur des montants concernés et la dimension transfrontalière ou internationale qui complexifie les enquêtes et retarde la détection des fraudes et plus encore leur recouvrement. Pour certains réseaux criminels de grande envergure opérant à l'international, la fraude aux prestations sociales et aux aides publiques françaises est devenue une véritable source de revenus permettant de diversifier leurs ressources. Cet enjeu des fraudes relevant de la criminalité ou de la délinquance organisée, recourant à des montages transfrontaliers et internationaux, doit être pleinement pris en compte, en particulier par une mobilisation interministérielle des différents services concernés.

La fraude des entreprises nécessite des mesures spécifiques, adaptées aux nouvelles stratégies des acteurs économiques. Elle représente selon le HCFiPS près de 60 % du manque à gagner dû à la fraude. On ne parle pas ici d'erreurs de bonne foi, mais bien d'actions délibérées d'une minorité d'entreprises qui pratiquent la sous-déclaration ou le travail dissimulé.

Dans cette optique, il est essentiel de renforcer les prérogatives et les pouvoirs des inspecteurs en charge du contrôle, de simplifier leur action par certaines évolutions procédurales et d'adapter le régime de responsabilité pour tenir compte de l'évolution des comportements des acteurs économiques. À titre d'exemple, certaines procédures de recouvrement sont en pratique peu efficaces pour des raisons tenant à une lourdeur administrative ou procédurale, y compris lorsque la fraude est établie. Il faut ici saluer les avancées permises par les dispositions de l'article 21, instaurant la procédure de flagrance sociale, qui permettra d'accélérer considérablement le recouvrement en cas de fraude au travail dissimulé. Il arrive également que les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité imaginés par le législateur soient tenus en échec par l'évolution des pratiques des acteurs économiques. Il en est ainsi de l'obligation de vigilance du maître d'ouvrage et du donneur d'ordre, qui n'est pas adaptée à la réalité du recours massif à la sous-traitance, neutralisant en pratique la mise en jeu de leur solidarité financière aux dettes du débiteur. L'article 22 du projet de loi permet de corriger cet écueil par un renforcement notable de la responsabilité du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage à l'égard des sous-traitants et offre de meilleures garanties de recouvrer les dettes des « entreprises éphémères » auprès de ces derniers, en cas de fraude. Dans le champ spécifique de l'économie des plateformes, l'article 8 renforce également les obligations de vigilance des plateformes de voitures de transport avec chauffeur (VTC) sur la réalité de l'activité de leurs chauffeurs et la régularité des exploitants qu'elles mettent en relation, en assortissant ces devoirs de contrôle de sanctions administratives.

Il est en outre crucial de garantir que « *la fraude ne paie pas* », pour tenir en échec les stratégies des fraudeurs. Le projet de loi tel que modifié par la commission des affaires sociales adopte à cet égard une logique pragmatique en limitant le recours aux sanctions pénales aux infractions les plus graves et en développant le recours à des sanctions administratives dès lors que les faits sont avérés. Une telle évolution permettra d'améliorer l'efficacité du dispositif alors que

les sanctions pénales sont en pratique aujourd'hui très peu mobilisées. L'article 17, qui propose notamment de cumuler les pénalités financières et les sanctions conventionnelles à l'encontre d'un professionnel ayant fraudé, va également dans le bon sens ; il est estimé que cette mesure pourrait rapporter plus de 5 millions d'euros.

Enfin, ce projet de loi s'inscrit dans un contexte de forte activité législative en matière de lutte contre la fraude : la loi Cazenave contre toutes les fraudes aux aides publiques a été adoptée au mois de juin 2025 ⁽¹⁾ et certains articles du projet de loi se trouvaient à l'identique dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 – soulevant des questions d'articulation entre les deux textes. La responsabilité du rapporteur et plus largement celle du législateur est donc de veiller à la cohérence d'ensemble de ce dispositif législatif, afin d'éviter les doublons, les contradictions ou les effets de bord pour les acteurs de terrain.

Certaines dispositions du projet de loi comportent des modifications d'articles de lois qui n'ont encore jamais été mis en œuvre, faute de décret d'application. C'est la raison pour laquelle il est plus que jamais nécessaire de veiller à respecter un juste équilibre entre l'objectif de lutte contre la fraude et la stricte nécessité de l'accès aux données personnelles ou de l'encadrement des libertés individuelles prévus par le texte, pour atteindre cet objectif.

Au demeurant, cette matière, particulièrement technique, est un terrain propice à la tentation de la « sur-législation ». Il est donc crucial de garder à l'esprit qu'en matière de fraude sociale, beaucoup peut être fait au niveau réglementaire, voire par l'adoption de bonnes pratiques en intervenant uniquement lorsque la loi constitue le vecteur indispensable de la mesure.

Ce projet de loi offre l'occasion de rappeler une exigence simple : la lutte contre la fraude n'est pas dirigée contre les bénéficiaires légitimes de notre protection sociale ; elle est au contraire la condition de sa pérennité et de son acceptabilité.

*

* *

(1) Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

AMÉLIORER LA DÉTECTION DE LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE

CHAPITRE I^{ER}

Mettre en commun et exploiter les informations nécessaires à la lutte contre la fraude

Article 1^{er}

Transmission d'informations par les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires aux administrations fiscales et douanières

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption d'un amendement rédactionnel, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} autorise, sous le contrôle d'un magistrat, les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires à transmettre directement aux administrations fiscales et douanières les informations issues de leurs enquêtes utiles à un contrôle. Il vise à fluidifier les échanges d'informations dans la lutte contre la fraude, tout en maintenant l'exigence d'une autorisation judiciaire préalable.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Aux termes du code de procédure pénale, certains agents des douanes ⁽¹⁾ et des services fiscaux ⁽²⁾ spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'État, peuvent conduire des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction. Dans ce cadre, ils agissent sous la

(1) Voir l'article 28-1 du code de procédure pénale et l'article L. 2242-2 du code de procédure pénale dans sa version issue de l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

(2) Voir l'article 28-2 du code de procédure pénale et l'article L. 2242-6 du code de procédure pénale dans sa version qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction.

Lorsqu'ils agissent dans un cadre judiciaire, ces officiers de douane judiciaire et officiers fiscaux judiciaires disposent des mêmes prérogatives que les officiers de police judiciaire, mais uniquement pour les faits dont ils sont saisis par l'autorité judiciaire et dans les limites strictement prévues par le code de procédure pénale, à peine de nullité ⁽¹⁾.

Ces agents constituent les enquêteurs spécialisés sur lesquels s'appuient les structures spécialisées en matière de lutte contre la fraude, au premier rang desquelles figure l'Office national anti-fraude, créé en mars 2024 ⁽²⁾ et qui mobilise 252 officiers de douane judiciaire et 60 officiers fiscaux judiciaires ⁽³⁾. Certains officiers fiscaux judiciaires exercent par ailleurs leurs missions au sein de la Brigade nationale de répression de la délinquance financière.

Les officiers de douane judiciaire sont compétents pour rechercher et constater de nombreuses infractions, notamment en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la TVA, d'atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ou encore de blanchiment lié à ces infractions. Leur compétence exclut en principe le trafic de stupéfiants, sauf lorsque l'autorité judiciaire constitue des unités temporaires mixtes associant officiers de police judiciaire et officiers de douane judiciaire, placées sous sa direction ⁽⁴⁾.

Les officiers fiscaux judiciaires, quant à eux, interviennent principalement en matière de fraude fiscale, de blanchiment de fraude fiscale dans certains cas, de facilitation de la fraude ou d'escroqueries portant sur la TVA ou sur des prestations publiques. Leur statut est encadré par des règles d'incompatibilité destinées à garantir une séparation stricte entre les missions judiciaires et les procédures de contrôle fiscal, y compris après la fin de leur habilitation ⁽⁵⁾.

(1) Voir le VIII de l'article 28-1 et le V de l'article 28-2 du code de procédure pénale et l'article L. 2242-16 du code de procédure pénale dans sa version qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

(2) Décret n° 2024-235 du 18 mars 2024 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude ».

(3) Voir le rapport d'activité 2024 de l'ONAF, <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2025-04/29/ONAF-Synthese-2024-0704.pdf>.

(4) Voir le I de l'article 28-1 du code de procédure pénale et l'article L. 2242-3 du code de procédure pénale dans sa version qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

(5) Voir le I et le VI de l'article 28-2 du code de procédure pénale et les articles L. 2242-7 et L. 2242-9 du code de procédure pénale qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

RÉPARTITION DES AFFAIRES ENTRE OFFICIERS FISCAUX JUDICIAIRES ET OFFICIERS DE DOUANE JUDICIAIRE AU SEIN DE L'ONAF

332	29
affaires confiées à des ODJ*	affaires confiées à des OFJ
dont	dont*
137 Blanchiment	18 Plaintes
100 Contrebande	9 Blanchiment
19 Escroqueries à la TVA	1 Incitation FF
8 Contrefaçons (CPI)	1 TVA
31 Fraudes finances publiques	
34 Intérêts financiers de l'UE - PIF	
3 Autres	

*y compris en co-désignation

Source : Rapport d'activité de l'ONAF, 2024.

Des dispositifs d'échange d'informations existent entre les administrations fiscales et douanières et les officiers de police judiciaire, à l'instar de l'article L. 214-4 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que les officiers et agents de police judiciaire communiquent aux agents chargés de l'application des législations douanière et fiscale tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret ⁽¹⁾.

Néanmoins, **les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires ne sont pas autorisés à transmettre directement à leur administration d'origine les renseignements recueillis au cours de leurs enquêtes.** Cette interdiction vaut y compris pour des informations non exploitées pénalement, mais susceptibles de révéler des fraudes fiscales ou douanières, des activités occultes ou des flux financiers suspects utiles au déclenchement de contrôles administratifs.

En pratique, seules les autorités judiciaires peuvent communiquer ces informations à la direction générale des douanes et droits indirects ou à la direction générale des finances publiques lorsqu'elles laissent présumer l'existence d'une fraude. Ce circuit indirect limite la circulation des renseignements, comme l'illustre le faible nombre annuel de transmissions, estimé à environ 1 300 communications par an par la direction générale des finances publiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à introduire dans le code de procédure pénale un nouvel article permettant aux officiers de douane judiciaire et aux officiers fiscaux judiciaires, par dérogation au secret de l'enquête et de l'instruction, **de transmettre directement à leur administration d'origine certaines informations recueillies dans le cadre de leurs enquêtes judiciaires.** Cette faculté serait strictement encadrée, puisqu'elle serait subordonnée à l'autorisation du procureur de la

(1) Voir également les articles L. 135 du livre des procédures fiscales et 59 quater du code des douanes.

République ou du juge d'instruction ayant délivré la commission rogatoire, après avis procureur de la République.

L'objectif poursuivi est d'élargir et de fluidifier la circulation des renseignements utiles à l'exercice des missions de contrôle de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la DGFIP. Contrairement aux transmissions actuelles via les parquets, limitées aux informations faisant présumer une fraude fiscale, **le nouveau dispositif permettrait de communiquer des renseignements de nature financière plus larges, utiles à l'ensemble des missions de ces administrations, y compris en matière de contrôle des aides publiques.**

Selon la DGFIP, l'intérêt principal de la mesure réside dans **la capacité d'initiative reconnue aux officiers de douane judiciaire et officiers fiscaux judiciaires, qui sont des spécialistes des matières fiscale, douanière et financière.** Ces agents sont les mieux placés pour apprécier, au fil des investigations, quels éléments, sans utilité pénale directe, présentent un intérêt opérationnel pour l'action de contrôle administratif et doivent être transmis rapidement à leur administration d'origine.

La transmission directe, sous contrôle de l'autorité judiciaire, permettrait également de gagner en réactivité et en efficacité. Selon la DGFIP, il sera plus simple et plus rapide pour les officiers de douane judiciaire et officiers fiscaux judiciaires d'obtenir l'accord du magistrat dirigeant l'enquête pour transmettre une information pertinente que de solliciter une communication formalisée par le parquet sur le fondement des dispositifs existants. Les informations concernées pourraient viser aussi bien les personnes mises en cause que des tiers, par exemple en révélant des activités occultes, des dissimulations de revenus ou des perceptions indues d'aides publiques.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État a estimé que l'atteinte portée au secret de l'enquête et de l'instruction pouvait être regardée comme justifiée au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude reconnu par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, dès lors que le dispositif proposé par le Gouvernement respecte le principe de proportionnalité. Ce dispositif encadre, en effet, strictement la transmission des informations, en limitant le contenu et les destinataires, et en subordonnant toute transmission à une autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Le rapporteur a relevé que la plus-value du dispositif proposé demeure limitée, dès lors que les informations concernées peuvent déjà, en l'état actuel du

(1) Voir, par exemple, le considérant 52 de la décision n° 99-424 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 1999.

droit, être transmises par les parquets à la DGDDI et à la DGFIP. Il a néanmoins estimé opportun de renforcer l'efficacité du dispositif en favorisant, autant que possible, l'initiative et les capacités d'action des officiers de douane judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires.

Le rapporteur a déposé un amendement rédactionnel afin d'assurer la cohérence de la modification envisagée du code de procédure pénale avec la réécriture de ce code prévue par l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025.

L'article, ainsi modifié, a été adopté par la commission.

*

* *

Article 1^{er} bis

Accès pour l'ensemble des administrations, via une interface gérée par la direction générale des finances publiques, aux coordonnées bancaires fournies pour le versement d'une aide

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté deux amendements déposés par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} bis, introduit par un amendement sénatorial en séance, vise à créer un fondement législatif à l'utilisation, par les administrations, d'une interface technique déjà développée par la DGFIP permettant de vérifier automatiquement la cohérence entre les coordonnées bancaires fournies et l'identité du bénéficiaire d'une prestation. Il étend l'accès à cet outil, jusqu'alors réservé à des usages ciblés et expérimentaux, à l'ensemble des administrations, afin de prévenir les fraudes liées à l'utilisation de coordonnées bancaires usurpées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La direction générale des finances publiques gère depuis 1971 le fichier des comptes bancaires et assimilés (FICоба), qui recense les informations transmises en application de l'article 1649 A du code général des impôts. Cet article instaure une obligation déclarative à la charge d'un large périmètre d'acteurs, comprenant notamment les administrations publiques, les établissements ou organismes soumis au contrôle de l'autorité administrative, les établissements de crédit agréés dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen exerçant leurs activités en France ou ayant leur siège hors de l'Union européenne et

autorisés à exercer en France par l'intermédiaire d'une succursale, et toute personne recevant habituellement en dépôt des valeurs, titres ou fonds. Ces déclarations portent sur l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature, ainsi que sur la location de coffres-forts.

Sur le fondement de ces déclarations, le FICOBA recense, pour chaque compte déclaré, des informations d'identification strictement limitées, à savoir le numéro du compte, l'établissement ou l'organisme teneur, ainsi que l'identité du ou des titulaires.

Par dérogation au secret professionnel prévu à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, le législateur a autorisé, par plusieurs dispositions expresses, la communication de certaines informations issues du fichier des comptes bancaires à des autorités et organismes agissant dans le cadre de missions juridiquement identifiées ⁽¹⁾. Ces dérogations au secret professionnel sont strictement encadrées et reposent sur une logique de liste fermée, les catégories de destinataires habilités étant définies de manière limitative par voie réglementaire, notamment par l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires ⁽²⁾.

Parmi les organismes habilités figurent notamment les autorités judiciaires et les officiers de police judiciaire agissant en application du code de procédure pénale, ainsi que diverses entités intervenant pour les besoins de missions spécifiques : les autres administrations financières (douanes, TRACFIN, Autorité des marchés financiers), les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, les organismes de sécurité sociale, les commissaires de justice, les notaires chargés du règlement des successions, le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme, la direction des politiques sociales de la Caisse des dépôts et consignations, les agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou encore ceux de la direction générale du Trésor.

L'accès aux données du FICOBA est ainsi subordonné à une double condition : l'organisme demandeur doit, d'une part, être habilité et, d'autre part, intervenir strictement dans le cadre des finalités prévues par les textes qui fondent son droit d'accès. Ce n'est que sous réserve du respect de ces conditions que les agents de la DGFIP peuvent être déliés de leur obligation au secret professionnel.

C'est dans ce cadre juridique général que s'inscrit le développement, par la DGFIP, d'une interface technique sous la forme d'une API (*application programming interface* ou interface de programmation d'application). Cette interface permet, sans remise en cause du régime de protection des données, de vérifier de manière automatisée la cohérence entre les coordonnées bancaires

(1) Voir notamment l'article L. 116 du livre des procédures fiscales, qui autorise, par dérogation au secret professionnel fiscal, la communication d'informations à des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour l'exercice de missions légalement définies.

(2) Voir l'article 4 de l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires.

transmises par un usager et l'identité du bénéficiaire d'une aide ou d'une prestation. Elle interroge le FICOBA et restitue à l'organisme demandeur une réponse strictement binaire – positive ou négative – sans communication des données sous-jacentes.

En cohérence avec le régime applicable au fichier lui-même, l'accès à cette API est strictement encadré et suppose l'existence d'un fondement juridique valide, tenant au statut de l'organisme demandeur et aux finalités poursuivies.

À ce titre, deux fondements juridiques distincts peuvent permettre l'accès à l'API :

- des dérogations expresses de niveau législatif, prévues principalement dans le livre des procédures fiscales, mais également dans d'autres codes ou dans des dispositions non codifiées et dans ce cas, le bénéficiaire de la dérogation doit être explicitement désigné ;

- la mise en œuvre du principe « Dites-le-nous une fois », prévu à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration, qui vise à éviter aux usagers de fournir, lors de leurs démarches, des informations ou pièces justificatives déjà détenues par d'autres administrations, en s'appuyant sur le partage automatisé de données entre administrations.

L'accès effectif à l'API est enfin conditionné au respect d'un parcours de souscription formalisé, comprenant la justification du cadre juridique applicable, la conformité aux exigences de sécurité des systèmes d'information et l'acceptation des conditions d'utilisation, formalisées par un document contractuel précisant les finalités de l'accès, les données interrogées et les conditions d'utilisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le cadre juridique actuel, l'accès aux données issues du fichier des comptes bancaires et assimilés est strictement encadré et limité aux entités expressément habilitées par les textes, en application du principe du secret professionnel fiscal. Si ce cadre permet déjà certaines communications ciblées, il ne prévoit pas, à ce stade, de fondement général autorisant l'utilisation d'un dispositif automatisé de vérification des coordonnées bancaires au bénéfice de l'ensemble des administrations.

Le dispositif proposé, issu d'un amendement déposé lors de l'examen en séance du projet de loi au Sénat par la sénatrice Nathalie Goulet et le sénateur Xavier Iacovelli, vise à combler cette lacune en insérant, après l'article L. 135 ZR du livre des procédures fiscales, un nouvel article autorisant l'administration fiscale à communiquer, par voie électronique, aux entités mentionnées au 1° de l'article L 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, les informations qu'elle détient en application de l'article 1649 A du code général des impôts, dans la

stricte mesure nécessaire à la vérification de la cohérence entre les coordonnées bancaires communiquées en vue du paiement d'une prestation ou d'un avantage et l'identité du bénéficiaire de cette prestation ou de cet avantage.

Ce périmètre est particulièrement large, puisqu'il inclut les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs, ainsi que les organismes et personnes, de droit public ou de droit privé, chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale.

Le dispositif s'inscrit dans la continuité du droit existant, dès lors qu'il ne modifie ni la nature des données contenues dans le fichier FICоба ni le régime de protection qui leur est applicable. Il a pour objet de conférer un fondement législatif explicite à l'utilisation, par l'ensemble des administrations, de l'interface technique sécurisée développée par la DGFIP, reposant sur une interrogation automatisée du fichier et la délivrance d'une réponse strictement binaire, sans communication de données détaillées.

Le dispositif est conçu comme un outil pour renforcer la prévention de la fraude en amont du versement des prestations, en permettant une vérification automatisée de la cohérence entre les coordonnées bancaires déclarées et l'identité du bénéficiaire. Il contribuerait ainsi à limiter les risques de versements indus, en particulier ceux résultant de l'utilisation de coordonnées bancaires falsifiées ou usurpées, notamment dans le cadre des fraudes dites aux « faux IBAN ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Le rapporteur, déjà sensibilisé aux enjeux liés à la fraude aux moyens de paiement scripturaux dans le cadre de travaux législatifs antérieurs ⁽¹⁾, a accueilli favorablement le dispositif proposé. Il est demeuré toutefois attentif aux exigences constitutionnelles et aux garanties attendues en matière de protection des données à caractère personnel, compte tenu du contrôle exercé tant par le Conseil constitutionnel que par la CNIL.

Aux termes d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel veille, en effet à ce que toute mesure impliquant la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation ou la communication de données à caractère personnel soit justifiée par un motif d'intérêt général et mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi ⁽²⁾.

À titre d'illustration de ce contrôle, le Conseil constitutionnel a censuré la création d'un traitement de données destiné à recenser les crédits à la consommation, les incidents de paiement et les situations de surendettement, bien que ce traitement

(1) Voir la proposition de loi de M. Daniel Labaronne et plusieurs de ses collègues contre les fraudes aux moyens de paiement scripturaux, devenue la loi n° 2025-1058 du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire.

(2) Voir le considérant 8 de la décision n° 2012-652 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 22 mars 2012.

poursuivît un objectif d'intérêt général de prévention du surendettement. Il a jugé que, compte tenu de la nature sensible des données, de l'ampleur du traitement, de la fréquence des consultations, du nombre de personnes susceptibles d'y accéder et de l'insuffisance des garanties encadrant cet accès, l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée ne pouvait être regardée comme proportionnée au but poursuivi ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, et au regard des exigences dégagées par la jurisprudence constitutionnelle relative aux traitements de données à caractère personnel, le rapporteur a souhaité s'assurer que le dispositif proposé présentait des garanties suffisantes en matière d'encadrement de la collecte, de la consultation et de la communication des données concernées. Il a ainsi interrogé la CNIL afin d'apprécier la conformité du mécanisme envisagé au droit de la protection des données à caractère personnel. Tenant compte des recommandations formulées, il a proposé des amendements destinés à renforcer l'encadrement juridique du recours à ce dispositif par les administrations, en précisant, d'une part, que l'accès aux informations nécessaires à la vérification des coordonnées bancaires est strictement réservé aux administrations compétentes en matière de lutte contre la fraude et, d'autre part, que ces informations se limitent aux seules données issues du fichier FICOBA. Le dispositif est enfin sécurisé par la mise en place d'une vérification technique sous forme de réponse binaire, excluant toute transmission directe de données bancaires sensibles, afin d'en garantir la conformité aux exigences constitutionnelles et au cadre applicable en matière de données personnelles.

La commission a adopté ces amendements et l'article dans sa rédaction modifiée.

*
* *

Article 1^{er} ter (nouveau)

Anonymisation des agents des services spécialisés de renseignement

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} ter, introduit par un amendement déposé en commission, insère dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article instituant, pour les agents des services spécialisés de renseignement intervenant dans la lutte contre la fraude fiscale

(1) Voir les considérants 51 à 57 de la décision n° 2014-690 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 13 mars 2014.

et les atteintes à la souveraineté financière, un principe d'anonymat garanti en toute circonstance, imposant l'anonymisation de l'ensemble des actes et procédures les concernant et l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité. Il autorise en outre ces agents à déclarer leur résidence administrative comme domicile et permet au Premier ministre d'étendre, par arrêté, l'usage de l'identité d'emprunt à certains autres services relevant du champ du renseignement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code de la sécurité intérieure comporte des dispositions spécifiques destinées à assurer la protection des agents des services de renseignement dans l'exercice de leurs missions. La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 ⁽¹⁾ a introduit, à l'article L. 2371-1 du code de la défense, la possibilité pour les agents des services de renseignement de recourir à une identité d'emprunt ou à une fausse qualité dans l'exercice de missions intéressant la défense et la sécurité nationale. La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ⁽²⁾ a codifié cette disposition à l'article L. 861-2 du code de la sécurité intérieure, tout en précisant son champ d'application, en ouvrant la possibilité d'étendre cette faculté à certains services relevant du « second cercle » du renseignement par arrêté du Premier ministre et en l'articulant avec des garanties pénales et procédurales renforcées.

Le cadre juridique ainsi défini autorise l'usage de titres, documents ou identités administratives correspondants, prévoit une exonération de responsabilité pénale tant pour les agents que pour les personnes requises afin de permettre l'usage de l'identité d'emprunt ou de la fausse qualité, et écarte l'application des règles civiles relatives à l'état des personnes. Il a en outre été complété par des adaptations du droit pénal et du droit de la procédure pénale visant à sanctionner la divulgation de l'identité réelle des agents de renseignement et à permettre, sous conditions, leur témoignage sous anonymat devant les juridictions pénales ⁽³⁾.

Le dispositif vise à assurer la protection opérationnelle des agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, ainsi que, par extension, de certains services concourant au renseignement désignés par arrêté. **À ce titre, les agents de l'unité de renseignement fiscal, qui participent à la lutte contre la fraude fiscale et exercent leurs missions au sein d'un service spécialisé de renseignement, relèvent pleinement de ce cadre juridique.**

(1) Voir l'article 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(2) Voir l'article 23 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

(3) Voir, notamment, l'article 413-3 du code pénal, réprimant la révélation de l'identité réelle d'un agent des services de renseignement et l'article 656-1 du code de procédure pénale permettant le témoignage sous anonymat des agents des services spécialisés de renseignement lorsque la divulgation de leur identité est susceptible de mettre en danger leur vie ou leur intégrité physique.

Les cercles du renseignement

Dans l'architecture française du renseignement, la doctrine distingue des « cercles du renseignement ».

Le « **premier cercle** » correspond aux **services spécialisés de renseignement**, dont la mission principale consiste à collecter, analyser et exploiter le renseignement à des fins de sécurité nationale et économique. Conformément à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, ces services sont désignés par décret en Conseil d'État, le décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 ayant précisé la liste des services relevant de cette catégorie. Relèvent ainsi des services spécialisés de renseignement la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), TRACFIN, ainsi que les services relevant du ministère des armées (DRM), à savoir la direction du renseignement militaire et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). Ces services ont vocation à recourir à l'ensemble des techniques de renseignement prévues par la loi pour poursuivre des finalités définies, telles que la sécurité de l'État, le contre-espionnage ou la lutte contre les fraudes et les circuits financiers clandestins.

À côté de ces services spécialisés, des services mentionnés à l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, communément qualifiés de « **second cercle** », exercent des **missions de renseignement de manière partielle ou intégrée à leurs missions judiciaires ou administratives**. Il s'agit notamment de services relevant de la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ), en particulier ses sous-directions chargées de la criminalité financière, de la criminalité organisée et de la cybercriminalité, des services territoriaux de police judiciaire, ainsi que de la gendarmerie nationale. Ces services contribuent à la production de renseignement, notamment en matière de criminalité économique et financière, sans relever de la catégorie des services spécialisés de renseignement.

À titre complémentaire, il convient de relever qu'un régime distinct a été instauré pour les agents des finances publiques. La loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a introduit à l'article L. 286 B du livre des procédures fiscales la possibilité de préserver l'anonymat de l'agent lorsque la révélation de son identité est susceptible de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ou celles de ses proches, selon un dispositif encadré, mis en œuvre sur autorisation individuelle et assorti de sanctions pénales en cas de révélation illicite ⁽²⁾, dont l'application a été facilitée par la loi de finances pour 2024 ⁽³⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} *ter*, introduit par amendement en commission sur proposition de Mme Christine Pirès Beaune, crée un nouvel article L. 861-2-1 du code de la sécurité

(1) Voir l'article 174 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Aux termes des articles 1751 A du code général des impôts et 15-4 du code de procédure pénale, la révélation, directe ou indirecte, de l'identité d'un agent des finances publiques en méconnaissance des règles d'anonymisation est pénalement sanctionnée : cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende dans le cas général ; sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque cette révélation a entraîné des violences à l'encontre de l'agent protégé ou de l'un de ses proches (conjoint, enfant ou ascendant direct) et dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende lorsqu'elle a causé la mort de l'une ou l'autre de ces personnes.

(3) Voir l'article 117 de loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

intérieure, afin de définir un cadre spécifique de protection de l'identité applicable aux agents des services spécialisés de renseignement intervenant dans la lutte contre la fraude fiscale et les atteintes à la souveraineté financière de la France.

Le dispositif précise le champ des missions couvertes par les règles relatives à l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité. Alors que l'article L. 861 2 du code de la sécurité intérieure vise de manière générale les missions intéressant la défense et la sécurité nationale, la nouvelle rédaction mentionne expressément les missions de lutte contre la fraude fiscale et les atteintes à la souveraineté financière exercées par les agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du même code.

Il consacre par ailleurs un principe général d'anonymat, en prévoyant que l'anonymat des agents est garanti en toute circonstance et que l'ensemble des actes, documents, procédures ou interventions les concernant doit être anonymisé, conférant ainsi à cette exigence une portée générale couvrant l'ensemble des cadres d'intervention. S'il reprend formellement la logique facultative du droit en vigueur en disposant que les agents peuvent, sous l'autorité de l'agent chargé de superviser ou de coordonner la mission, faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité, il introduit toutefois, dans un alinéa distinct, l'obligation d'y recourir dans l'exercice des fonctions, conduisant à une généralisation de cette pratique au-delà de la logique circonstanciée prévue à l'article L. 861-2.

L'article introduit reprend à droit constant les garanties prévues par le régime existant en confirmant l'exonération de responsabilité pénale tant pour les agents que pour les personnes requises afin de permettre l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité, ainsi que la neutralisation des règles du code civil relatives à l'état des personnes, tout en introduisant la possibilité pour les agents de déclarer leur résidence administrative comme domicile. Il maintient en outre le mécanisme permettant au Premier ministre de désigner, par arrêté, parmi les services mentionnés à l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, ceux dont les agents peuvent faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Lors de l'examen en commission, le rapporteur, souhaitant consulter les administrations concernées par le dispositif, a émis un avis de sagesse sur cet amendement. À l'issue des échanges menés, notamment avec la DGFIP et l'unité de renseignement fiscal, intégrée à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), qu'il a visitée, il ressort qu'**aucune lacune opérationnelle ou juridique n'a été identifiée dans le cadre actuel de protection des agents intervenant dans la lutte contre la fraude organisée, en particulier s'agissant des agents de cette unité.**

Ces agents relèvent du statut d'agents d'un service spécialisé de renseignement et bénéficient d'ores et déjà des garanties prévues par le code de la

sécurité intérieure en matière de protection de l'identité. Ce cadre juridique, tel qu'il résulte du droit en vigueur, est ainsi regardé par l'administration comme suffisant.

L'instauration d'un nouveau dispositif d'anonymat apparaît dès lors dépourvue d'utilité et redondante au regard des mécanismes existants.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le rapporteur proposera en séance la suppression de l'article adopté en commission.

*

* *

Article 2

Étendre l'accès des organismes de protection sociale aux bases de données patrimoniales

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 modifie l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales de manière à étendre l'accès direct à des bases de données fiscales et patrimoniales à plusieurs organismes sociaux dont les caisses primaires d'assurance maladie, la caisse nationale de l'assurance maladie, les caisses d'assurance retraite et de santé au travail ainsi que la caisse nationale d'assurance vieillesse pour les besoins de « *leurs missions de contrôle et de recouvrement portant sur les infractions prévues à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale* ».

Ce droit d'accès concerne en particulier les informations contenues dans les déclarations mentionnées à l'article 1649 *ter* du code général des impôts (« Ficovie »), celles relatives aux mutations à titre onéreux ou gratuit contenues dans la base nationale des données patrimoniales (BNDP) ainsi que celles prévues à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales relatives aux contrats de capitalisation ou placements de même nature (« Patuela »).

Les amendements adoptés au Sénat ont étendu cet accès à de nouveaux organismes dont les agents habilités de la caisse nationale des allocations familiales, les services départementaux et maisons départementales des personnes handicapées en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi que les agents des services de l'État chargés des affaires consulaires pour l'instruction des demandes de bourses scolaires et d'aides sociales.

Le Sénat a également ouvert un droit d'accès direct aux agents des services départementaux à la base « Ficovie » afin de faciliter la récupération sur succession de certaines prestations sociales, et étendu ce bénéfice aux informations contenues à l'article 1649 A du code général des impôts relatives aux comptes bancaires (« Ficoba ») s'agissant en particulier de la lutte contre la fraude au revenu de solidarité active.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AU DROIT D'ACCÈS AUX INFORMATIONS FINANCIÈRES, FISCALES ET PATRIMONIALES

● L'administration fiscale, en particulier la direction générale des finances publiques, dispose d'informations financières, fiscales et patrimoniales regroupées dans diverses bases de données dont :

– la **base nationale des données patrimoniales (BNDP)**, mise en œuvre depuis la publication d'un arrêté du 11 avril 2005 ⁽¹⁾. Elle collecte les informations patrimoniales, mobilières et immobilières, contenues dans les documents déposés par les redevables dans les services des impôts des entreprises, les services de publicité foncière, les services de publicité foncière et d'enregistrement ainsi que les services

(1) Arrêté du 11 avril 2005 relatif à la mise en service par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ».

départementaux d'enregistrement. Ces informations portent notamment sur l'identité des parties et leur adresse. S'il s'agit d'un immeuble, elles comprennent les références cadastrales et le descriptif du bien (adresse, superficie, valeur locative, nombre et nature des pieds). S'il s'agit d'un meuble, il s'y trouve sa description et sa valeur ainsi que la nature de l'opération. Seuls des agents habilités peuvent consulter la base au moyen d'un intranet sécurisé ;

– la **base de données « Patuela »**, résultant de l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales, issu de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011. Il existe un droit de communication aux usagers d'informations relatives aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers pouvant être utiles à l'appréciation de la valeur vénale d'un bien (références cadastrales, adresse, superficie, type et caractéristiques du bien, nature et date de mutation, valeur foncière déclarée, etc.). La base de données « Patuela », anciennement « Patrim », en est la traduction opérationnelle. Il s'agit d'un service en ligne gratuit, ouvert depuis janvier 2024, qui met à la disposition des particuliers des informations sur les transactions immobilières destinées à les aider à estimer la valeur vénale de biens immobiliers comparables dans le cadre de procédures fiscales ou administratives (contrôle fiscal, expropriation, vente ou acquisition potentielle d'un bien, acte de donation, déclaration de succession, etc.) ;

– le **fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie « Ficovie »**, institué par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et codifié à l'article 1649 *ter* du code général des impôts. Il recense les contrats de capitalisation et les placements de même nature, notamment les contrats d'assurance vie dont le montant est supérieur ou égal à 7 500 euros ;

– le **fichier national des comptes bancaires et assimilés « Ficoba »** procède de l'article 1649 A du code général des impôts qui impose aux établissements bancaires de déclarer toute opération d'ouverture et de clôture de comptes de toute nature. Il recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France (comptes courants, comptes d'épargne, comptes-titres) ainsi que les coffres-forts loués. Il contient des informations relatives à la banque qui gère le compte, à l'identité de son titulaire et à ses caractéristiques essentielles (numéro, type de compte, etc.), ainsi qu'à la date et la nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification).

• Les informations que recèlent ces bases de données sont couvertes par le **secret professionnel défini, en matière fiscale, à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales**.

L'échange d'informations contenues dans ces bases de données entre administrations est de ce fait en principe limité. Seule une disposition législative permet d'y déroger. Les **articles L. 113 à L. 167** du livre des procédures fiscales prévoient à ce titre diverses autorisations au profit des administrations et autres personnes publiques.

Les échanges sont, selon les cas, automatiques – dit « API »⁽¹⁾ – ou à la demande, limités à des missions limitativement énumérées ou prévus pour l'ensemble de l'activité de l'organisme autorisé, réciproques ou à sens unique.

Par dérogation au secret fiscal, l'article L. 158 prévoit un droit de communication au profit des départements de tout renseignement nécessaire à l'instruction de demandes d'aides sociales ou à la radiation éventuelle d'un bénéficiaire d'une aide sociale.

• Les bases de données susmentionnées constituent un traitement automatisé d'informations à caractère personnel entrant dans le champ d'application des dispositions du règlement général sur la protection des données⁽²⁾ et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « informatique et libertés ».

L'accès à des données nominatives est en outre susceptible de porter atteinte au **droit au respect de la vie privée** protégé au niveau constitutionnel par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. En conséquence, en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par « un motif d'intérêt général » et décidés « de manière adéquate et proportionnée » à cet objectif⁽³⁾.

Le Conseil constitutionnel reconnaît par ailleurs dans la lutte contre la fraude, en matière fiscale et de protection sociale, un **objectif de valeur constitutionnelle**. Il incombe à ce titre au législateur d'assurer sa conciliation avec la protection des libertés fondamentales.

La décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 (paragraphe 61 à 69) a notamment déclaré contraire à la Constitution l'ouverture à certains agents des services spécialisés de renseignement d'un accès direct à des bases de données et des fichiers de l'administration fiscale au double motif que ces dispositions :

– permettaient à ces agents d'accéder à toutes les informations que ces fichiers contiennent pour les besoins de l'ensemble de leurs missions ;

– ne définissaient ni les modalités de traçabilité des accès, ni celles relatives à la destruction des données consultées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à l'accomplissement des missions des agents concernés.

(1) Application programming interface. Un accès de ce type signifie que les agents, administrations et organismes visés par la loi peuvent accéder directement, au moyen de leurs systèmes informatiques, aux données contenues dans un autre système (fichier, registre, base nationale) sans passer par une demande manuelle.

(2) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotraffic, par. 63.

B. LA RECONNAISSANCE PROGRESSIVE D'UN DROIT D'ACCÈS AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE À DES INFORMATIONS COUVERTES PAR LE SECRET FISCAL

● L'article 6 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a autorisé :

– au 1° de l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales, un droit d'accès direct aux informations contenues dans le fichier « Ficovie » aux agents, « individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret », des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'allocations familiales, des caisses d'assurance retraite et de santé au travail, de la caisse nationale d'assurance vieillesse, des caisses de sécurité sociale des territoires ultramarins, des caisses de la mutualité sociale agricole et de France Travail ;

– au 2° du même article, un droit d'accès direct aux informations contenues dans la BNDP ainsi que dans la base « Patrim » au bénéfice des agents des caisses d'allocations familiales, des caisses de sécurité sociale des territoires ultramarins, de la mutualité sociale agricole et de France Travail.

Ce droit d'accès répond aux « besoins de l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement » portant sur les infractions prévues à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

L'article R. 134 D-1 du livre des procédures fiscales définit les modalités de désignation et d'habilitation individuelle des agents des organismes de protection sociale pouvant accéder aux informations des bases BNDP, « Patuela » et « Ficovie ».

En l'état du droit, qui est notamment issu de la loi précitée du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, les agents des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'assurance retraite et de santé au travail, de la caisse nationale d'assurance vieillesse et de la caisse nationale des allocations familiales ont accès à « Ficovie », mais ni à la BNDP ni à « Patuela ». La caisse nationale de l'assurance maladie n'a accès à aucune de ces bases de données. Or, d'après l'étude d'impact du présent projet de loi, *« les informations contenues dans ces traitements sont utiles à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des organismes de protection sociale. Elles leur permettent d'appréhender des actifs et des revenus du capital non déclarés par les titulaires de prestations et d'être plus pertinents pour le recouvrement des créances, indus ou sanctions financières »*.

(1) Cet article recense les différents types de fraudes en matière sociale définis dans le code pénal, le code de la sécurité sociale, le code de l'action sociale et des familles, le code de la construction et de l'habitation et le code du travail.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Dans sa rédaction initiale, l'article 2 modifie l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales de manière à **étendre l'accès aux trois bases de données susmentionnées – BNDP, Patuela, Ficovie** – aux caisses primaires d'assurance maladie, à la caisse nationale de l'assurance maladie, aux caisses d'assurance retraite et de santé au travail et à la caisse nationale d'assurance vieillesse afin qu'elles accomplissent leurs missions de contrôle et de recouvrement des fraudes sociales mentionnées à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale.

Cette extension du droit d'accès vise, d'après l'étude d'impact du présent projet de loi, à permettre *« une appréciation plus fine des ressources et du patrimoine des assurés, tant pour la détection des fraudes que pour le recouvrement des sommes afférentes »*. L'étude d'impact mentionne notamment l'objectif de faciliter le contrôle des prestations soumises à déclaration de ressources telles que la complémentaire santé solidaire, la pension d'invalidité, l'allocation spécifique d'invalidité, l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou encore la pension de réversion.

S'agissant spécifiquement du fichier « Ficovie », elle motive l'ouverture du **droit d'accès à la caisse nationale de l'assurance maladie** par le recrutement en son sein d'agents de contrôle dotés de pouvoirs judiciaires spéciaux en application de l'article L. 114-22-3 du code de la sécurité sociale, destiné à mieux lutter contre les fraudes commises par **des professionnels de santé** et issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾.

Enfin, l'article 2 prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** fixe les conditions dans lesquelles les organismes susmentionnés *« assurent la traçabilité des consultations effectuées par les agents relevant de leurs services ainsi que les modalités de conservation et de destruction des informations consultées »*.

Le dispositif du projet de loi initial a recueilli un avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que tout nouvel accès soit strictement limité aux besoins suscités par les missions des agents compétents en matière de lutte contre la fraude sociale et à consulter à nouveau la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour la mise à jour des actes réglementaires précisant les catégories d'agents des organismes de sécurité sociale concernés, les catégories de données auxquelles ils pourront avoir accès, ainsi que les modalités d'accès à chacune des bases ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(2) Voir le compte rendu des débats de la séance du 12 novembre 2025 au Sénat.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement des rapporteurs (n° 115) visant à :

- étendre, dans les conditions prévues à l'article 2 du projet de loi initial, le droit d'accès aux bases de données fiscales et patrimoniales – Ficovie, Patuela et BNDP – aux agents habilités de **la caisse nationale des allocations familiales** d'une part, et des **services départementaux** et maisons départementales des personnes handicapées en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie d'autre part ;

- s'agissant en particulier de la **lutte contre la fraude liée au revenu de solidarité active**, aménager un droit d'accès direct d'agents des **services départementaux** « *individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret* » aux fichiers contenant les informations mentionnées aux articles 1649 A (« Ficoba » relatif aux comptes bancaires) et 1649 *ter* (« Ficovie ») du code général des impôts.

- En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 4 rect. *duodecies* de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste et du Rassemblement Démocratique et Social Européen, qui étend l'accès aux bases Ficovie, Patuela et BNDP aux **agents des services de l'État chargés des affaires consulaires** mentionnés au 7° de l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale. Cet amendement a reçu un avis défavorable du Gouvernement. D'après les éléments d'observation de la direction générale des finances publiques communiqués au rapporteur, si un accès direct à « Ficovie » et un accès ciblé à « Ficoba » au bénéfice d'un nombre réduit d'agents des services consulaires pourraient permettre de mieux identifier les fraudes dans les demandes de bourse scolaire dans les établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger d'une part, et l'attribution d'aides sociales aux Français établis hors de France d'autre part, l'accès à la BNDP et à Patuela serait peu pertinent au regard de l'objectif poursuivi.

En outre, d'un point de vue rédactionnel, à l'instar des dérogations existantes au secret fiscal individualisées par type de bénéficiaire, il apparaîtrait souhaitable au rapporteur de créer un article spécifique au sein du livre des procédures fiscales dédié à l'accès des agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères aux bases de données fiscales.

Afin de faciliter spécifiquement **la récupération sur succession d'aides sociales** prévue à l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, le Sénat a adopté l'amendement n° 178 rect. *bis* de Mme Nadia Sollogoub et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste, Les Indépendants - République et Territoires et Les Républicains, prévoyant un droit d'accès au fichier « Ficovie » au profit des agents « *individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret* » au sein des services départementaux. Cet amendement a reçu un avis défavorable du Gouvernement.

La direction générale des finances publiques a souligné la complexité juridique et technique des démarches à engager. Un tel accès implique pour les départements la signature d'une convention juridique, la création de branchements à travers un portail en ligne, la gestion des habilitations et à terme, la production annuelle d'un bilan des opérations de contrôle interne et de maîtrise des risques engagés concernant les agents habilités. Ces travaux nécessiteraient plusieurs années et pourraient constituer une charge importante pour les collectivités départementales (contrôles de traçabilité, sécurité informatique, etc.) compte tenu de la sensibilité des données fiscales concernées. L'association Départements de France, auditionnée par le rapporteur, a toutefois salué l'avancée que constitue l'ouverture d'un droit d'accès direct aux données patrimoniales et fiscales en matière de lutte contre la fraude sociale.

Sur le plan juridique, l'article L. 158 du livre des procédures fiscales prévoit d'ores et déjà un droit de communication au profit des départements des renseignements nécessaires à l'instruction de demandes d'aides sociales ou « *à la radiation éventuelle d'un bénéficiaire d'une aide sociale* ». Cette possibilité demeure néanmoins méconnue ; à ce jour, seuls trois départements ont un accès à « Ficoba » sur ce fondement ⁽¹⁾.

Enfin, l'amendement n° 197 rect. de Mme Raymonde Poncet-Monge et des membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires ajoute au décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales, la mention de **la formation des agents** en matière de collecte des informations et de traçabilité des consultations. Cet amendement a reçu un avis favorable des rapporteurs et un avis de sagesse du Gouvernement.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement AS527 du rapporteur, qui cible le droit d'accès des agents des services consulaires aux bases « Ficovie » et « Ficoba » pour les besoins de l'accomplissement de « *leurs missions d'instruction des demandes d'aides sociales, de secours et de bourses scolaires* » et codifie la disposition au sein d'un nouvel article L. 158 B du livre des procédures fiscales.

Par l'amendement AS336 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République, elle a également étendu le droit d'accès aux bases de données patrimoniales et fiscales visées au deuxième alinéa de l'article 2 à l'ensemble des agents de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA) et des caisses de la MSA – et non seulement aux agents de contrôle externes mentionnés à l'article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime – de manière à aligner les dispositions applicables en la matière entre le régime agricole et le régime général.

(1) D'après la contribution écrite de la direction générale des finances publiques.

Article 2 bis A (nouveau)

Présentation physique obligatoire devant le consulat ou une autorité locale reconnue pour les bénéficiaires d'une pension de retraite résidant à l'étranger

Introduit par la commission

L'article 2 *bis* A insère un nouvel article L. 161-24-4 au sein du code de la sécurité sociale. Celui-ci impose aux bénéficiaires d'une pension de retraite à l'étranger de justifier de leur existence et de leur résidence en se présentant physiquement devant le poste consulaire ou une autorité locale habilitée, selon une périodicité déterminée par décret en Conseil d'État. Il prévoit une suspension du versement de la pension en cas de non-présentation du bénéficiaire dans les délais et renvoie à un décret la définition des situations dans lesquelles la présentation physique peut être remplacée par des dispositifs dits équivalents.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● L'article 104 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021 ⁽¹⁾ et l'article 88 de la LFSS 2025 ⁽²⁾ ont défini le cadre juridique applicable au contrôle de l'existence en matière d'assurance vieillesse et codifié les dispositions afférentes au sein d'un paragraphe dédié de la section 1 du chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code de la sécurité sociale :

– l'article L. 161-24 du code de la sécurité sociale impose au bénéficiaire d'une pension de vieillesse d'un régime de retraite résidant en dehors du territoire national de justifier chaque année de son existence à l'organisme ou au service de l'État assurant le service de la pension ;

– l'article L. 161-24-1, tel que modifié par la LFSS 2025 et dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2028, prévoit que la « preuve d'existence » puisse être apportée par des outils numériques permettant l'usage de données biométriques.

Par dérogation, la preuve d'existence peut également être apportée par :

1° Un échange automatique de données entre la France et le pays de résidence des pensionnés ;

2° Un contrôle sur place par un organisme tiers de confiance conventionné ;

3° La fourniture d'un certificat d'existence authentifié par le service consulaire du pays de résidence du bénéficiaire ;

– l'article L. 161-24-2 prévoit la suspension du versement de la pension de retraite à l'expiration d'un délai fixé par décret dans le cas où le bénéficiaire ne justifie pas de son existence ;

(1) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

(2) Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

– l'article L. 161-24-3 attribue au groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite ⁽¹⁾ la mission de mutualiser la gestion et le contrôle de la preuve d'existence des régimes obligatoires de retraite.

• Fin 2022, 7,2 % des retraités du régime général, soit 1,1 million de personnes, et 6,1 % des bénéficiaires d'une retraite complémentaire, soit 853 000 personnes, résidaient dans un pays étranger. Parmi ces retraités, près de la moitié vit en Europe (en majorité au Portugal, en Espagne, en Italie et en Belgique), et 40 % résident en Afrique du Nord (en particulier, en Algérie, au Maroc et en Tunisie).

Dans un chapitre dédié à la fraude aux retraites versées à l'étranger intégré au rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié en mai 2025, la Cour des comptes souligne l'existence de risques spécifiques de fraude liés aux décès non déclarés et/ou à la falsification des preuves d'existence (actes d'état civil ou certificats d'existence) de bénéficiaires de pensions de retraite résidant hors du territoire national.

Elle souligne en particulier que *« les certificats d'existence peuvent être facilement reproduits ou imités et offrent peu de garantie de sécurité. L'autorité locale compétente, pour leur validation peut être victime ou complice d'une intention de frauder ou ne pas exiger la présence physique de l'assuré et valider ainsi le certificat sans être informée de son décès »*. Les contrôles réalisés de manière aléatoire ont permis de mettre en évidence des taux de non-conformité de l'ordre de 6,5 % en 2023.

La Cour constate, au cours des dernières années, un renforcement des moyens mis en œuvre par les régimes de retraite pour maîtriser ces risques à travers :

– le développement d'échanges de données informatisés sur les états civils entre la France et sept pays européens ⁽²⁾ depuis 2021 ;

– la mise en œuvre du dispositif de mutualisation des contrôles d'existence piloté par le GIP Union retraite ;

– le renforcement des contrôles, notamment ceux exigeant la présence physique de l'assuré au consulat ou, le cas échéant, à des autorités locales.

D'après les expérimentations de convocation des assurés menées en Algérie et au Maroc entre 2020 et 2023 ⁽³⁾, en moyenne près de 40 % des assurés convoqués ne se présentent pas dans les délais et voient leurs pensions suspendues par les

(1) Créé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, il réunit les organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire.

(2) L'Espagne, la Belgique, l'Allemagne, le Portugal, la Suisse, le Luxembourg et le Danemark.

(3) Ces opérations ont permis de convoquer moins de 3 % des pensionnaires résidant au Maroc et 1 % de ceux résidant en Algérie.

différents régimes. Dans les mois qui suivent, ce taux décroît pour atteindre, en moyenne, entre 20 % et 25 % d'assurés dont les versements restent suspendus.

Les régimes de retraite ont prévu d'intensifier leurs contrôles sur pièces et sur place notamment en Algérie et au Maroc à hauteur de 60 000 convocations annuelles en Algérie à partir de 2026 et 8 000 convocations annuelles dès 2024 au Maroc.

Dans ce même rapport, la Cour des comptes met également en évidence des marges de progrès persistantes notamment en matière d'échanges de données et de développement de la reconnaissance faciale biométrique ⁽¹⁾ conformément à l'intention du législateur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

L'article 2 *bis* A, issu de l'amendement AS120 de Mme Justine Gruet (groupe Droite Républicaine) et adopté par la commission, complète la section 1 du chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code de la sécurité sociale par un nouvel article L. 161-24-4.

Il impose au bénéficiaire d'une pension de retraite résidant à l'étranger de « *justifier périodiquement de son existence et de sa résidence* » en se présentant, selon une périodicité fixée par décret en Conseil d'État, devant le poste consulaire français territorialement compétent, ou, à défaut en cas d'impossibilité, devant une autorité ou un organisme local reconnus par l'État. Il y est précisé que la vérification de l'identité peut inclure « *un contrôle documentaire ou biométrique dans le respect des règles applicables en matière de protection des données personnelles* ».

Sauf motif légitime et après que l'intéressé en ait été dûment informé, la non-présentation du bénéficiaire dans les délais entraîne la suspension du versement de la pension jusqu'à régularisation de la situation.

Enfin, l'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise :

– d'une part, les situations dans lesquelles la présentation physique peut être remplacée par des « *dispositifs équivalents garantissant l'identité et l'existence du bénéficiaire* » ;

– d'autre part, les conditions de transmission aux organismes débiteurs des informations recueillies par les autorités ou organismes locaux devant lesquels les bénéficiaires pourront se présenter s'ils ne peuvent se rendre devant les services consulaires.

(1) La généralisation de la preuve d'existence par reconnaissance biométrique le 1^{er} janvier 2028 pourrait prendre la forme de dispositifs numériques permettant de vérifier la concordance entre un titre d'identité biométrique et le visage du bénéficiaire.

Article 2 bis
**Étendre l'accès au répertoire national commun de la protection sociale
aux agents des services préfectoraux**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 *bis*, introduit en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale de manière à autoriser aux agents des services préfectoraux l'accès aux données du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS). La commission a limité cet accès aux agents individuellement désignés et dûment habilités dans le cadre de leurs missions relatives à la lutte contre la fraude.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● Créé en 2008 ⁽¹⁾ et opérationnel depuis 2011 ⁽²⁾, le **répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)** contient des informations sur les bénéficiaires de prestations sociales, leur affiliation administrative ainsi que la nature des risques couverts, des avantages servis, et les adresses déclarées pour les percevoir ⁽³⁾. Il est commun aux organismes chargés d'un régime obligatoire de base, aux caisses assurant le service des congés payés, aux organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire, ainsi qu'à l'opérateur France Travail ⁽⁴⁾.

L'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale mentionne également l'ensemble des organismes et entités ayant accès aux données de ce répertoire national, dont les collectivités territoriales et leurs groupements, les métropoles, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale ; la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de ses missions de gestion du compte personnel de formation ; ainsi que, « sous réserve d'être individuellement désignés et dûment habilités, dans le cadre de leurs missions », les agents de contrôle de l'inspection du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des douanes et des services fiscaux, et les agents diplomatiques et consulaires.

● Le répertoire national commun de la protection sociale constitue un traitement automatisé d'informations à caractère personnel entrant dans le champ d'application des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽⁵⁾ et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « informatique et libertés ». Lors de son audition, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a rappelé que,

(1) Article 18 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

(2) Décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 relatif au répertoire national commun de la protection sociale.

(3) Voir la [liste des risques, droits et prestations entrant dans le champ du répertoire national](#) au 30 septembre 2015.

(4) Voir la [liste des organismes de protection sociale entrant dans le champ du répertoire national](#).

(5) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

conformément à ce cadre juridique, le traitement de données protégées nécessite de répondre à une finalité précise. Il faut respecter les principes de minimisation et de proportionnalité afin de réduire tout risque d'atteinte à la vie privée des individus.

En outre, l'accès à des données nominatives étant susceptible de porter atteinte au **droit au respect de la vie privée** protégé par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par « un motif d'intérêt général » et mis en œuvre « de manière adéquate et proportionnée » à cet objectif ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel reconnaît, par ailleurs, dans la lutte contre la fraude en matière fiscale et de protection sociale, un **objectif de valeur constitutionnelle**. Il incombe à ce titre au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif et la protection du droit au respect à la vie privée.

Dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 (paragraphe 61 à 69), le Conseil constitutionnel a notamment déclaré contraires à la Constitution des dispositions qui allouaient à certains agents des services spécialisés de renseignement un accès direct à des bases de données et à des fichiers de l'administration fiscale, au double motif qu'elles :

- permettaient à ces agents d'accéder à toutes les informations que ces fichiers contiennent pour les besoins de l'ensemble de leurs missions ;
- ne définissaient ni les modalités de traçabilité des accès, ni celles relatives à la destruction des données consultées lorsqu'elles n'étaient plus nécessaires à l'accomplissement des missions des agents concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 2 *bis* résulte d'un amendement n° 216 rect. *sexies* de Mme Marie-Do Aeschlimann et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et Union Centriste adopté en séance publique au Sénat. Il prévoit d'**étendre l'accès au répertoire national aux agents des services préfectoraux** afin de faciliter les contrôles, notamment dans l'instruction des demandes de délivrance et de renouvellement des titres de séjour ⁽²⁾.

Cet amendement a reçu un avis favorable de la commission, mais un avis défavorable du Gouvernement au regard du risque de non-conformité du règlement général sur la protection des données et de la loi « informatique et libertés ».

(1) Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, *paragraphe 63*.

(2) Voir l'exposé des motifs de l'amendement n° 216 rect. *sexies*.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement AS530 du rapporteur, qui vise à clarifier le champ d'application de l'article 2 *bis* en précisant ses finalités ainsi que les modalités d'accès des agents des services préfectoraux. Celui-ci prévoit ainsi qu'ont accès au répertoire national les agents des services de l'État dans le département :

– dûment habilités et désignés individuelles, conformément à la procédure d'habilitation prévue pour l'ensemble des agents autorisés à accéder au répertoire en application des dispositions de l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale et du décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 relatif au répertoire national commun de la protection sociale ;

– dans le cadre de missions relatives à la lutte contre la fraude.

Les agents préfectoraux chargés de la délivrance des titres (cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire, certificats d'immatriculation, titres de séjour, cartes de conducteurs et taxi, etc.) pourraient à ce titre être autorisés à accéder au répertoire national.

*

* *

Article 2 ter (supprimé)

Identifier dans le répertoire national commun de la protection sociale les individus ayant fait l'objet d'un avertissement, d'une pénalité ou d'une condamnation pour fraude

Supprimé par la commission

L'article 2 *ter*, introduit en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale de manière à permettre l'identification au sein du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), pour une durée de dix ans, des individus ayant fait l'objet d'un avertissement, d'une pénalité ou d'une condamnation pour des faits frauduleux commis intentionnellement à la suite d'une plainte déposée par un organisme de sécurité sociale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● Créé en 2008 ⁽¹⁾ et opérationnel depuis 2011 ⁽²⁾, le **répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)** constitue un traitement de données à caractère personnel, géré par la direction de la sécurité sociale et contenant des informations sur les bénéficiaires de prestations sociales, leur affiliation administrative,

(1) Article 18 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

(2) Décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 relatif au répertoire national commun de la protection sociale.

la nature des risques sociaux couverts, des avantages servis et des adresses déclarées pour les percevoir ⁽¹⁾. Il est soumis à ce titre aux règles applicables en matière de traitement de données personnelles, parmi lesquelles le règlement général sur la protection des données ⁽²⁾ et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les finalités du répertoire national, notamment fixées à l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, consistent à assurer une meilleure coordination entre les organismes de protection sociale concernés ⁽³⁾ ; mieux lutter contre les erreurs et les fraudes ; simplifier les démarches des usagers notamment par la mise en commun, entre les organismes, d'informations et de justificatifs dont la fiabilité est garantie par les organismes qui les fournissent ; enfin, d'améliorer la connaissance statistique sur les aides et prestations sociales et leurs bénéficiaires.

• Le traitement de données à caractère personnel en matière pénale est spécifiquement encadré par la **directive 2016/680 du 27 avril 2016, dite directive « police-justice »** ⁽⁴⁾.

Son article 4 prévoit en particulier que leur collecte et leur traitement répondent à des finalités précises et demeurent proportionnés aux buts poursuivis.

Les données en cause sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée déterminée. La personne concernée conserve des droits d'accès, de rectification, d'effacement ou de limitation du traitement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 2 *ter* résulte d'un amendement n° 215 rect. *sexies* de Mme Marie-Do Aeschlimann et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et Union Centriste adopté en séance publique au Sénat. Il modifie l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale de manière à introduire, au sein du répertoire national commun de la protection sociale, une information nouvelle permettant « *d'identifier les individus qui ont fait l'objet à titre définitif d'un avertissement, d'une pénalité ou d'une condamnation* » relative à une fraude

(1) Voir la [liste des risques, droits et prestations entrant dans le champ du répertoire national](#) au 30 septembre 2015.

(2) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Voir la [liste des organismes de protection sociale entrant dans le champ du répertoire national](#).

(4) Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, dite directive « police-justice ».

commise intentionnellement. Il est prévu d'en notifier les intéressés et d'effacer la donnée du répertoire national à l'issue d'une période de dix ans.

Les auteurs de l'amendement souhaitent faciliter la détection des fraudeurs lors de l'instruction des demandes d'aide sociale, en particulier dans l'examen des demandes de logements sociaux par les collectivités territoriales.

L'amendement a reçu un avis favorable de la commission des affaires sociales du Sénat, mais un avis défavorable du Gouvernement. Lors de son audition, la direction de la sécurité sociale a soulevé un problème de non-conformité du dispositif à la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel ainsi qu'à la directive « police-justice » ⁽¹⁾. Dans son avis publié le 3 décembre 2025 ⁽²⁾, la Défenseure des droits interroge l'utilité pratique de recensement des personnes ayant fraudé au sein du répertoire pour identifier des éléments permettant de caractériser les éléments intentionnels ou matériels d'une fraude ; le fait d'avoir fraudé par le passé « [n'étant] *pas un élément probant à ce titre et [n'ayant] pas à être pris en considération pour l'instruction d'une nouvelle demande de prestation* ». La disposition apparaît susceptible de pénaliser les droits de personnes qui, par principe, ont déjà été sanctionnés à raison de faits passés, sans lien direct avec l'accès à des droits sociaux futurs.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression AS2 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, AS236 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire et AS324 de M. Alexis Corbière et des membres du groupe Écologiste et Social.

*

* *

(1) Voir le compte rendu de la séance publique du Sénat du 12 novembre 2025.

(2) Avis de du Défenseur des droits n° 25-09 sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 3 décembre 2025.

Article 3

Transmission par la direction générale des finances publiques d'informations de nature fiscale à l'Institut national de la propriété intellectuelle

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 3 autorise la direction générale des finances publiques à transmettre à l'Institut national de la propriété industrielle les informations recueillies dans le cadre de ses contrôles. Ces informations peuvent être utilisées afin de procéder, le cas échéant, à l'immatriculation d'office au registre national des entreprises des personnes pour lesquelles les agents de la DGFIP ont constaté l'exercice d'une activité occulte, ainsi qu'à la radiation des personnes non établies dans l'Union européenne ne respectant pas l'obligation de désigner un représentant fiscal.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le registre national des entreprises (RNE), instauré par l'article 2 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « PACTE ») et codifié à l'article L. 123-36 du code de commerce, a pour objet de centraliser l'ensemble des informations économiques et juridiques relatives aux entreprises exerçant une activité sur le territoire français. Il couvre les entreprises commerciales, artisanales, agricoles ou indépendantes, y compris celles ne disposant pas d'établissement stable en France.

En application de l'article L. 123-50 du code de commerce, la tenue du registre est confiée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). L'immatriculation d'une entreprise peut résulter soit d'une démarche volontaire du déclarant, soit de la transmission d'informations ou de pièces par les administrations partenaires du RNE, explicitement mentionnées aux articles L. 123-39 à L. 123-49-2 ⁽¹⁾. Par ailleurs, dans certains cas limitativement prévus par voie réglementaire ⁽²⁾, ces administrations disposent de la faculté d'immatriculer ou de radier d'office une entreprise, notamment lorsqu'une fraude ou une incohérence manifeste est détectée dans les formalités.

(1) Il s'agit concrètement des greffiers de tribunaux de commerce ou des tribunaux judiciaires compétents en matière commerciale, des chambres des métiers et de l'artisanat, des caisses départementales ou pluridépartementales de mutualité sociale agricole, des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

(2) Voir les articles R. 123-294 à R. 123-317 du code de commerce.

Toutefois, **la capacité d’actualisation du registre national des entreprises demeure aujourd’hui incomplète en raison d’une limite structurelle tenant au régime du secret fiscal.** En l’état du droit, la direction générale des finances publiques ne peut pas transmettre spontanément à l’INPI des informations fiscales aux fins d’immatriculation ou de radiation d’une entreprise. Cette impossibilité résulte du principe de secret fiscal établi à l’article L. 103 du livre des procédures fiscales, qui couvre l’ensemble des informations détenues par l’administration fiscale dans le cadre des opérations d’assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux. Ces données ne peuvent donc, sauf dérogation expresse, être utilisées pour assurer la mise à jour du RNE.

Or, **l’exhaustivité et la fiabilité du registre national des entreprises constituent un enjeu majeur pour les administrations engagées dans la lutte contre la fraude et la criminalité financières.** La DGFIP identifie, notamment, deux limites opérationnelles majeures résultant de l’impossibilité de transmettre certaines informations fiscales à l’INPI aux fins d’alimentation du registre national des entreprises.

La première limite tient à l’impossibilité d’assurer l’immatriculation d’office des personnes exerçant une activité occulte au sens de l’article L. 169 du livre des procédures fiscales. Lorsqu’une activité économique est détectée par l’administration fiscale sans que l’entreprise ne soit immatriculée au RNE – ce qui peut faire l’objet d’une amende depuis la loi du 30 juin 2025 relative à la lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques ⁽¹⁾ –, la DGFIP ne peut, en l’état du droit, transmettre à l’INPI les éléments nécessaires à une immatriculation d’office, tels que l’identification de l’entreprise, la nature de l’activité exercée ou les obligations fiscales correspondantes. Cette situation limite la capacité des administrations à faire entrer dans le champ des registres publics des acteurs économiques opérant en dehors de tout cadre déclaratif.

La seconde limite réside dans l’absence de base juridique permettant à la DGFIP de signaler à l’INPI l’absence de respect de certaines obligations fiscales, afin que puissent être tirées les conséquences prévues par le droit applicable en matière de tenue du registre national des entreprises. Tel est notamment le cas de l’obligation de désignation d’un représentant fiscal prévue à l’article 289 A du code général des impôts pour les entreprises non établies dans l’Union européenne et redevables de la TVA. En l’absence d’un fondement juridique autorisant la transmission des informations fiscales pertinentes, la DGFIP ne peut porter ces situations à la connaissance de l’INPI afin que soient engagées, le cas échéant, les procédures de radiation prévues par les textes.

(1) Voir l’article 13 de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 relative à la lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques, qui insère un article L. 123-38-1 dans le code de commerce et punit d’une amende administrative de 7 500 euros le fait, pour les personnes physiques exerçant une activité commerciale, artisanale ou indépendante, pour les exploitants agricoles ainsi que pour les personnes morales de droit public exerçant une activité économique, de ne pas être immatriculées au registre national des entreprises.

Ces limites emportent des conséquences opérationnelles directes en matière de lutte contre la fraude. Comme le relève la DGFIP, l'absence de représentant fiscal peut favoriser des situations d'usurpation d'identité d'entreprises ou d'organisation volontaire de l'insolvabilité, en particulier dans le secteur des ventes à distance, où les entreprises concernées ne disposent généralement d'aucun actif en France. Le représentant fiscal constitue en effet un maillon central du dispositif de sécurisation de la TVA : il est responsable de la complétude et de l'exactitude des données d'identification de l'entreprise, tenu d'assurer le respect des obligations déclaratives et le paiement de la taxe, et doit disposer de garanties financières suffisantes pour couvrir le risque fiscal.

Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que le législateur a, par la loi de finances pour 2022 ⁽¹⁾, substantiellement renforcé la procédure d'accréditation des représentants fiscaux, en confiant à l'administration fiscale des pouvoirs accrus de contrôle, de refus et de retrait de l'accréditation, assortis d'exigences renforcées en matière de solvabilité et de garanties financières. Faute de pouvoir transmettre à l'INPI les informations fiscales permettant d'en tirer toutes les conséquences dans la tenue du registre national des entreprises, ces exigences accrues ne peuvent toutefois être pleinement traduites dans la mise à jour du RNE, ce qui en limite la portée opérationnelle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de lever la limite identifiée tenant à l'impossibilité pour la DGFIP de transmettre des informations fiscales à l'INPI, le dispositif proposé instaure une dérogation législative explicite et strictement encadrée au secret fiscal.

Le premier volet du dispositif complète l'article L. 123-50 du code de commerce afin de préciser expressément que les informations susceptibles d'être transmises à l'INPI incluent les immatriculations et les radiations d'office. Cette clarification juridique a pour objet de sécuriser l'action de l'INPI lorsqu'il traite des informations émanant des administrations partenaires et de lever toute ambiguïté sur la possibilité d'intégrer ces opérations dans la tenue du RNE.

Le second volet insère un nouvel article L. 135 JA dans le livre des procédures fiscales. Celui-ci autorise explicitement la DGFIP à transmettre à l'INPI les informations strictement nécessaires à l'immatriculation ou à la radiation d'office, dans deux hypothèses limitativement énumérées par la loi : d'une part, lorsque l'administration fiscale constate l'exercice d'une activité occulte au sens de l'article L. 169 du LPF et qu'une immatriculation d'office s'impose ; d'autre part, lorsqu'il convient de radier une entreprise ne respectant pas l'obligation de

(1) Voir l'article 30 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 et le décret n° 2022-589 du 20 avril 2022 relatif aux modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation des représentants fiscaux prévue à l'article 289 A du code général des impôts.

désignation d'un représentant fiscal prévue à l'article 289 A du CGI, notamment pour les opérateurs non établis dans l'Union européenne redevables de la TVA.

Le dispositif encadre strictement la nature et la diffusion des informations transmises. La transmission est limitée à des constats factuels (activité occulte, absence ou retrait d'accréditation du représentant fiscal), à l'exclusion de toute analyse issue des procédures de contrôle fiscal. Les données communiquées sont proportionnées à l'objectif poursuivi, ne sont pas accessibles au public et ne sont consultables que par les partenaires habilités du guichet des formalités. La DGFIP a, de surcroît, évoqué la mise en place de consignes métiers précises ainsi que le développement de mécanismes de contrôle interne, destinés à prévenir tout risque d'arbitraire ou de transmission excessive des informations.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement le dispositif proposé, qu'il estime compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, laquelle admet des dérogations au secret fiscal dès lors qu'elles sont non seulement « justifiées par un motif d'intérêt général », mais également mises en œuvre « de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi ⁽¹⁾ ».

Attentif aux garanties requises en matière de protection des données à caractère personnel, il a sollicité l'expertise de la CNIL et, à la lumière de ses recommandations, proposé un amendement visant à renforcer l'encadrement de ce nouveau droit de communication, afin d'en assurer une mise en œuvre strictement proportionnée. Cet amendement prévoit une limitation du champ des données susceptibles d'être transmises ainsi qu'un encadrement de leur durée de conservation par l'organisme unique mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-33 du code de commerce.

L'article, ainsi modifié, a ensuite été adopté par la commission des finances.

*

* *

(1) Voir, par exemple, le considérant 63 de la décision n° 2025-885 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 12 juin 2025.

Article 3 bis A

Transmission par la direction générale des finances publiques à l'ordre des experts-comptables des informations nécessaires pour mener des actions disciplinaires ou engager des poursuites pour exercice illégal de la profession

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 *bis* A clarifie et élargit les conditions dans lesquelles l'administration fiscale peut transmettre aux instances ordinales des experts-comptables les informations couvertes par le secret fiscal nécessaires à l'exercice de leurs missions disciplinaires et à la lutte contre l'exercice illégal de la profession. Il vise ainsi à sécuriser juridiquement la transmission spontanée d'informations par les commissaires du Gouvernement, dans un cadre strictement encadré par les principes de nécessité et de proportionnalité.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 121 du livre des procédures fiscales organise un dispositif spécifique de circulation de l'information fiscale au service de la régulation de la profession d'expert-comptable, en s'appuyant sur le rôle des commissaires du Gouvernement. Ces derniers sont, en pratique, des fonctionnaires de la direction générale des finances publiques, le plus souvent des directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques ou des cadres de la DGFîP agissant par délégation, placés auprès des conseils de l'ordre et des commissions spécialisées prévues par l'ordonnance du 19 septembre 1945.

Dans ce cadre, la disposition du livre des procédures fiscales autorise les commissaires du Gouvernement à recevoir de l'administration fiscale les renseignements couverts par le secret fiscal nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, et à transmettre aux instances ordinales et aux chambres de discipline les informations strictement nécessaires pour leur permettre de statuer en connaissance de cause sur les demandes d'inscription au tableau, les procédures disciplinaires ou les situations d'exercice illégal de la profession d'expert-comptable.

Toutefois, selon la DGFîP, la rédaction actuelle de l'article L. 121 est source d'ambiguïté. La référence aux « *demandes et plaintes dont ils sont saisis* » ne permet pas de déterminer clairement si la saisine vise les conseils de l'ordre ou les commissaires du Gouvernement eux-mêmes. Dans cette seconde interprétation, les commissaires du Gouvernement ne pourraient communiquer des informations qu'à

la condition d'avoir été préalablement saisis d'une demande ou d'une plainte, ce qui exclurait toute transmission spontanée.

Compte tenu du fait que cette disposition constitue une dérogation au secret professionnel, lequel est d'interprétation stricte et dont la violation est pénalement sanctionnée ⁽¹⁾, cette incertitude conduit les commissaires du Gouvernement à une application particulièrement prudente du texte.

Cette incertitude juridique intervient dans un contexte de forte progression des signalements d'exercice illégal de l'expertise comptable, particulièrement marquée dans les zones à forte densité économique. Le conseil régional de l'ordre des experts-comptables d'Île-de-France, qui regroupe à lui seul 6 545 experts-comptables sur les 22 000 que compte la profession au niveau national, a ainsi recensé 2 150 signalements entre 2008 et 2022, mettant en évidence une proportion particulièrement élevée de situations irrégulières dans la première région économique du pays. À l'échelle nationale, une accélération récente du phénomène est observable : depuis 2022, 1 370 signalements ont été enregistrés via la plateforme du conseil national de l'ordre. Ces signalements concernent majoritairement des structures se présentant sous des codes d'activité relevant du conseil en gestion, des services administratifs ou des activités comptables, révélant des stratégies de contournement récurrentes. L'analyse des décisions judiciaires confirme l'ampleur du phénomène : au moins 221 jugements correctionnels et 25 procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ont été recensés entre 2005 et 2025 pour des faits d'exercice illégal.

Cette réalité contraste avec les limites du cadre juridique actuel, qui entrave la capacité de l'administration fiscale et des commissaires du Gouvernement à signaler de manière proactive les irrégularités détectées dans le cadre de leurs contrôles, alors même que les besoins en matière de prévention et de réaction rapide sont croissants.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement déposé par le sénateur Xavier Iacovelli en séance, le dispositif proposé vise à sécuriser et à renforcer le cadre juridique de la transmission d'informations entre l'administration fiscale et les instances ordinales des experts-comptables, afin de mieux lutter contre la fraude et l'exercice illégal de la profession. Il consiste à clarifier la rédaction de l'article L. 121 du livre des procédures fiscales pour lever toute ambiguïté quant aux conditions de communication des renseignements couverts par le secret fiscal.

(1) En application des articles 226-13 et 226-22 du code pénal, la violation du secret professionnel est pénalement sanctionnée. Elle expose en outre les agents publics à des sanctions disciplinaires et peut engager la responsabilité civile de son auteur et de l'État, notamment en cas de faute lourde, ouvrant droit à indemnisation du préjudice subi.

En particulier, la disposition permettrait aux commissaires du Gouvernement placés auprès des conseils de l'ordre et des commissions compétentes de transmettre, de leur propre initiative, les informations strictement nécessaires aux instances ordinales et disciplinaires, dès lors que ces renseignements sont utiles à l'examen de situations relatives à l'inscription au tableau, à la discipline professionnelle ou à l'exercice illégal de l'expertise comptable. Cette faculté demeurerait encadrée par les principes de nécessité et de proportionnalité, et s'exercerait dans le respect des garanties attachées au secret professionnel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement le dispositif proposé. Soucieux des garanties en matière de protection des données à caractère personnel, il a sollicité l'avis de la CNIL et, à la lumière de ses recommandations, il a proposé un amendement renforçant l'encadrement du nouveau droit de communication, en limitant la transmission aux seules informations fiscales strictement nécessaires à l'engagement de poursuites pour exercice illégal de la profession d'expert-comptable.

L'article, ainsi modifié, a été adopté par la commission des finances.

*

* *

Article 3 bis B (supprimé)

Accès aux bases de données de la direction générale des finances publiques par les agents des services centraux du ministère de l'intérieur dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée contre l'adoption de l'article et la commission des affaires sociales l'a ainsi supprimé.

Supprimé par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 bis B ouvre un accès direct, encadré par décret en Conseil d'État, à certaines bases de données fiscales et patrimoniales de la DGFIP au profit d'agents habilités du ministère de l'intérieur, afin de renforcer le contrôle de la transparence financière et du respect des règles de capacité patrimoniale applicables aux organismes sans but lucratif, au-delà du seul contrôle déclaratif.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état actuel du droit, le contrôle des organismes sans but lucratif (OSBL), qui recouvrent des réalités juridiques diverses (associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, associations reconnues d'utilité publique, fondations, fonds de dotation), repose principalement sur un régime déclaratif.

Selon leur nature juridique, leur taille et leurs modalités de financement, les OSBL sont soumis à des obligations de transparence financière et administrative hétérogènes, résultant de textes distincts et applicables sous conditions. Ces obligations peuvent notamment inclure, selon les cas, la tenue et la transmission de documents comptables, l'établissement et la publication de comptes annuels, ainsi que, pour les organismes faisant appel à la générosité publique, l'élaboration d'un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ⁽¹⁾.

Ces documents permettent d'apprécier globalement la situation financière de la structure, mais ne retracent pas de manière détaillée la consistance de son patrimoine, en particulier immobilier ou financier. Par exemple, les documents comptables peuvent faire apparaître un montant global au titre des immobilisations, sans préciser la nature des biens détenus, leur mode de détention, ni l'existence éventuelle de participations dans des structures tierces telles que des sociétés civiles immobilières.

Par ailleurs, le cadre juridique applicable aux OSBL – et plus strictement encore aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 – prévoit des limitations importantes en matière de capacité juridique, notamment en ce qui concerne la détention patrimoniale, la perception de certains financements et la faculté de recevoir des libéralités ⁽²⁾. Le respect de ces limitations constitue une exigence légale, mais leur contrôle effectif repose aujourd'hui sur des informations déclaratives incomplètes.

Les services du ministère de l'intérieur, chargés du suivi et du contrôle administratif des OSBL, ne disposent pas d'un accès direct aux bases de données patrimoniales et financières détenues par la direction générale des finances publiques, notamment les bases relatives à la propriété immobilière et à la gestion locative (BNDP et PATUELA), ainsi que le fichier relatif aux contrats d'assurance-vie et de capitalisation (FICOVIE), permettant d'identifier les mutations, les détentions patrimoniales directes ou indirectes et les flux financiers.

(1) Voir notamment l'article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique et les articles L. 612-4 et L. 612-5 du code de commerce relatifs aux obligations d'établissement, de certification et de publication des comptes des associations.

(2) Voir l'article 910 du code civil, qui organise un régime spécifique pour les libéralités consenties à certaines personnes morales, ainsi que les articles 200 et 238 bis du code général des impôts, qui conditionnent l'octroi des avantages fiscaux liés aux dons au respect de critères de caractère non-lucratif et de gestion désintéressée.

Lorsqu'un doute apparaît sur la situation patrimoniale ou financière d'un organisme, les services du ministère de l'intérieur doivent recourir à des échanges ponctuels d'informations avec l'administration fiscale, sur le fondement des dispositions du livre des procédures fiscales relatives aux dérogations au secret fiscal ⁽¹⁾ permettant à la DGFIP de communiquer, à titre exceptionnel et au cas par cas, certaines informations nécessaires à l'exercice des missions de contrôle administratif.

Ce mode de fonctionnement permet d'obtenir certaines informations, mais ne confère pas aux services du ministère de l'intérieur une capacité autonome et systématique de contrôle, ni une faculté de vérification d'initiative du respect des règles de capacité patrimoniale et financière applicables aux organismes sans but lucratif. Le contrôle demeure ainsi essentiellement réactif, dépendant de signalements ou de suspicions préalables, et subordonné à des échanges inter-administratifs ponctuels.

Cette situation est d'autant plus problématique que le secteur associatif peut être utilisé, dans certains cas, comme un vecteur de fraude fiscale ou de dissimulation de flux financiers, selon des logiques distinctes mais complémentaires.

D'une part, les services du ministère de l'intérieur ont constaté des dérives liées à l'usage abusif du régime du mécénat et des avantages fiscaux associés, notamment lorsque des associations sont parties prenantes de sociétés civiles immobilières (SCI) dont l'activité réelle se limite à la gestion d'un patrimoine immobilier, sans lien avec l'objet statutaire affiché. Dans ces configurations, des associations se présentent abusivement comme éligibles au régime du mécénat, perçoivent des dons ouvrant droit à réductions d'impôt et bénéficient indûment d'exonérations de droits de mutation lors de dons ou de legs, alors même que les fonds collectés servent en pratique à constituer ou à gérer un patrimoine immobilier à des fins étrangères à l'intérêt général. L'absence d'accès direct aux données patrimoniales et aux actes relatifs aux sociétés empêche alors les services chargés du contrôle administratif d'identifier rapidement les participations croisées, les détentions indirectes ou les montages patrimoniaux incompatibles avec le cadre juridique applicable aux organismes sans but lucratif.

D'autre part, les services de renseignement font état d'un usage croissant de la forme associative à des fins de blanchiment et de criminalité organisée, notamment en lien avec le narcotrafic. Des associations sont créées non pour exercer une activité réelle, mais pour servir de plateformes de transit de capitaux. À titre d'exemple, il a été constaté qu'en l'espace d'un mois et demi, deux associations avaient à elles seules transféré environ 1,5 million d'euros à l'étranger dans un objectif de blanchiment, via la création de structures associatives imbriquées dans plusieurs départements,

(1) Voir par exemple l'article L. 135 ZA du livre des procédures fiscales, qui autorise la communication, par l'administration fiscale et à la demande des services compétents, d'informations couvertes par le secret fiscal strictement nécessaires à l'exercice de missions administratives déterminées, dans un cadre ponctuel et encadré, sans ouvrir de droit d'accès direct aux bases de données fiscales.

dotées d'objets statutaires fictifs. Ces montages permettent d'opacifier l'origine et la destination des fonds en s'appuyant sur des véhicules juridiques insuffisamment contrôlés, rendant difficile la reconstitution des flux financiers et facilitant la sortie des capitaux du territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement déposé en séance par le sénateur Xavier Iacovelli, le dispositif proposé vise à renforcer les capacités de contrôle de l'État sur les organismes sans but lucratif en créant un nouvel article L. 135 ZAA au sein du livre des procédures fiscales. Cet article instaure un droit d'accès direct à certaines bases de données fiscales au bénéfice d'agents spécifiquement habilités des services centraux du ministère de l'intérieur chargés du suivi et du contrôle des organismes sans but lucratif.

Cet accès direct porte sur plusieurs catégories de données détenues par la direction générale des finances publiques. Il concerne, d'une part, les informations relatives aux contrats d'assurance-vie et de capitalisation contenues dans le fichier FICOVIE, tenu en application de l'article 1649 *ter* du code général des impôts. Il couvre, d'autre part, les données relatives à la détention et aux mutations de biens immobiliers ainsi qu'aux actes relatifs aux sociétés, issues notamment des bases BNDP et PATUELA, permettant d'identifier des détentions patrimoniales directes ou indirectes, en particulier lorsqu'elles transitent par des structures interposées telles que des sociétés civiles immobilières. Enfin, il inclut les informations mentionnées à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales, qui regroupent un ensemble de données patrimoniales et financières collectées par l'administration fiscale.

Le dispositif est strictement circonscrit quant à ses bénéficiaires. Seuls les agents des services centraux du ministère de l'intérieur, individuellement désignés et dûment habilités, sont autorisés à accéder à ces bases de données. Les services déconcentrés, et notamment les services préfectoraux, sont expressément exclus du champ de cette mesure, afin de limiter le nombre de personnes susceptibles d'accéder à des données sensibles et de réduire les risques de détournement de la finalité du dispositif.

L'accès aux données est exclusivement destiné à l'accomplissement des missions de contrôle du respect, par les organismes sans but lucratif, de leurs obligations de transparence financière, entendues de manière large : transparence des financements, transparence de la gestion financière, sincérité des comptes et respect des règles de capacité patrimoniale et financière qui leur sont applicables. Il ne s'agit pas de conférer au ministère de l'intérieur des compétences fiscales nouvelles, mais de lui permettre de vérifier l'effectivité de règles juridiques existantes et, le cas échéant, de saisir les autorités compétentes lorsqu'une irrégularité est constatée.

Le texte prévoit enfin un encadrement réglementaire renforcé. Il renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'habilitation des agents, des

conditions dans lesquelles les consultations effectuées font l'objet d'une traçabilité et d'un contrôle, ainsi que des règles applicables à la conservation et à la destruction des informations consultées. Ce renvoi vise à assurer un équilibre entre la nécessité opérationnelle du contrôle et le respect du secret fiscal, du droit à la protection des données personnelles et du droit au respect de la vie privée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a déposé un amendement rédactionnel, qui a été adopté. Toutefois, la commission des finances s'est prononcée contre l'article.

Convaincu de la pertinence du dispositif, le rapporteur pour avis proposera son rétablissement en séance.

*

* *

Article 3 bis C

Adaptation du livre des procédures fiscales à la suppression du visa fiscal et remplacement de l'obligation de transmission systématique d'informations par l'administration fiscale à l'ordre des experts-comptables par une simple faculté

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 *bis* C tire les conséquences de la suppression du régime du visa fiscal en mettant en cohérence le livre des procédures fiscales avec le dispositif d'examen de conformité fiscale. Il adapte en conséquence le cadre des échanges d'informations entre l'administration fiscale et les conseils régionaux de l'ordre des experts-comptables, en élargissant le périmètre des situations susceptibles de donner lieu à transmission d'informations et en transformant l'obligation de transmission en une simple faculté pour l'administration.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le droit en vigueur prévoit, à l'article L. 166 C du livre des procédures fiscales, que l'administration fiscale est tenue de communiquer aux instances ordinales compétentes de l'ordre des experts-comptables les résultats des contrôles

fiscaux dont ont fait l'objet les clients ou adhérents de ces professionnels, ces informations pouvant porter sur la nature et le montant des rectifications opérées.

Cette obligation de transmission a pour finalité de permettre à l'ordre des experts-comptables d'exercer son rôle de surveillance professionnelle et, le cas échéant, d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des professionnels concernés.

En pratique, ce mécanisme s'inscrivait dans le cadre du dispositif du visa fiscal, prévu aux articles 1649 *quater* L et 1 649 *quater* M du code général des impôts. Ce dispositif permettait à certains experts-comptables, dans le cadre de conventions conclues avec l'administration, de procéder à un contrôle de cohérence et de vraisemblance des déclarations fiscales de leurs clients. En contrepartie, les contribuables bénéficiaient d'avantages fiscaux et l'administration disposait d'un cadre structuré d'échanges d'informations avec l'ordre des experts-comptables.

Or, le régime du visa fiscal a été progressivement remplacé par l'examen de conformité fiscale, dispositif distinct par son périmètre et ses modalités. Institué par le décret du 13 janvier 2021 ⁽¹⁾, l'examen de conformité fiscale permet à toute entreprise, quels que soient sa taille et son régime d'imposition, de solliciter un prestataire de son choix (expert-comptable, commissaire aux comptes, avocat ou organisme de gestion agréé) afin de procéder à un examen volontaire de sa situation fiscale.

Dans ce contexte, le dispositif du visa fiscal, fondé sur un nombre limité de conventions entre certains professionnels et l'administration, a cessé d'être appliqué. Les conventions existantes n'ont plus été renouvelées à compter du 1^{er} janvier 2023, et les articles 1649 *quater* L et 1 649 *quater* M du CGI ⁽²⁾ ont été abrogés par la loi de finances pour 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement déposé en séance par les sénateurs Xavier Iacovelli et Michel Canévet, le dispositif proposé modifie le livre des procédures fiscales afin de tirer les conséquences de la suppression du visa fiscal et d'adapter le cadre juridique des échanges d'informations entre l'administration fiscale et l'ordre des experts-comptables.

Il supprime tout d'abord, dans l'intitulé du 7^o du VII de la section II du chapitre III du titre II de la première partie du LPF, la référence aux experts-comptables « autorisés », notion directement liée au régime du visa fiscal désormais abrogé. Cette suppression met fin à la distinction entre experts-comptables fondée sur la détention d'un visa fiscal et a pour effet d'élargir le périmètre du dispositif, qui

(1) Voir le décret n° 2021-25 du 13 janvier 2021 portant création de l'examen de conformité fiscale.

(2) Voir l'article 11 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025.

ne concerne plus seulement les clients des experts-comptables titulaires d'un visa, mais l'ensemble des clients des experts-comptables. Il s'agit ainsi d'une extension des situations susceptibles de donner lieu à une transmission d'informations.

L'objectif poursuivi est de permettre aux conseils régionaux de l'ordre des experts-comptables (CROEC) de disposer d'informations ciblées sur les défaillances professionnelles révélées à l'occasion de contrôles fiscaux ayant donné lieu à l'application de majorations. Ces informations doivent leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences exclusives de surveillance de la profession, prévues à l'article 31 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, et de mobiliser, le cas échéant, les leviers disciplinaires dont ils disposent déjà, tels que les échanges avec le professionnel concerné, les courriers du président du CROEC ou le déclenchement d'un contrôle qualité, afin de garantir le respect des règles déontologiques de la profession.

Le dispositif modifie enfin l'article L. 166 C du LPF en remplaçant l'obligation faite à l'administration fiscale de transmettre certaines informations aux conseils régionaux de l'ordre des experts-comptables par une simple faculté. La DGFIP pourra ainsi communiquer, lorsqu'elle l'estime utile, les résultats des contrôles fiscaux concernant les clients des experts-comptables. Il ne s'agit pas de réduire l'action de l'ordre des experts-comptables, qui pourra continuer à exercer ses missions de surveillance et de discipline professionnelle tout en bénéficiant d'une sélection des informations transmises, moins nombreuses et donc plus directement exploitables.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À la demande du rapporteur pour avis, la DGFIP a confirmé que l'ordre des experts-comptables avait été consulté et que le Conseil national de l'ordre des experts-comptables, saisi de la modification de l'article L. 166 C du livre des procédures fiscales, avait émis un avis favorable.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3 bis

Accès sous format dématérialisé aux informations demandées aux établissements de crédit par l'administration fiscale ou l'administration des douanes

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption d'un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 bis, introduit par un amendement du rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat, permet à l'administration fiscale et à l'administration des douanes, lorsqu'elles exercent leur droit de communication auprès des établissements de crédit et assimilés visés par l'article 1649 A du CGI, d'exiger une réponse sous forme dématérialisée, selon des modalités et formats fixés par arrêté ministériel, afin de rendre les informations plus aisément exploitables et d'améliorer l'efficacité des contrôles.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état du droit, l'administration fiscale dispose, en application des articles L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales, d'un droit de communication auprès de tiers – tels que les entreprises, les administrations ou divers établissements et organismes – ainsi que, le cas échéant, auprès du contribuable lui-même, de documents et renseignements existants nécessaires à l'établissement et au contrôle de l'assiette de l'impôt.

L'administration fiscale a précisé que **ce droit de communication peut être exercé à l'égard des établissements de crédit** sur le fondement des articles L. 83 et L. 85 du livre des procédures fiscales ⁽¹⁾. Il peut porter sur l'ensemble des documents comptables détenus par ces établissements et s'étend également à certaines opérations spécifiques, notamment la délivrance de chèques non barrés, les transferts de fonds à l'étranger et les opérations de bourse. Le juge administratif a, en outre, confirmé que les établissements de crédit ne peuvent opposer le secret professionnel aux demandes formulées par l'administration sur le fondement de ce droit ⁽²⁾.

Le droit de communication peut être exercé sur place ou par correspondance, y compris par voie électronique, et porte sur les documents strictement nécessaires aux besoins du contrôle, au premier rang desquels figurent

(1) Bulletin officiel des finances publiques, BOI-CF-COM-10-70.

(2) Conseil d'État, décision du 22 décembre 1982, n° 21475.

les relevés de comptes bancaires. Lorsque les établissements concernés utilisent des systèmes de gestion informatisée ou conservent leurs données sur support informatique, ils sont tenus de mettre en œuvre toutes les facilités nécessaires afin de permettre aux agents de l'administration de consulter les documents, notamment au moyen d'un appareil de lecture, ou de se faire présenter les documents édités par l'outil informatique ⁽¹⁾.

L'article 65 *bis* A du code des douanes étend le droit de communication aux agents des douanes pour l'établissement de l'assiette et le contrôle des impôts, droits et taxes relevant de leur compétence, ainsi qu'aux fins de la recherche de la fraude.

Toutefois, les textes en vigueur n'imposent aucune obligation de transmission sous format dématérialisé ni aucun standard de données. En pratique, les établissements de crédit répondent aux demandes de l'administration selon des modalités hétérogènes, le plus souvent par l'envoi de documents papier ou de fichiers PDF non structurés. Les réponses prennent fréquemment la forme de courriers postaux volumineux, en particulier lorsque les demandes portent sur des relevés de comptes bancaires, qui figurent parmi les informations les plus régulièrement sollicitées. Cette absence de normalisation entraîne **des délais de transmission parfois très longs**, les établissements concernés étant souvent confrontés à un volume élevé de demandes émanant de l'administration.

La principale difficulté identifiée par la DGFIP concerne précisément l'exploitation des relevés de comptes bancaires. Lorsqu'ils sont transmis sous format papier ou sous simple format PDF, ces documents nécessitent une saisie manuelle préalable dans des fichiers de type tableur afin de permettre leur analyse. **Cette opération est particulièrement chronophage, mobilise des ressources humaines importantes et constitue une source d'erreurs, réduisant ainsi l'efficacité globale du contrôle fiscal.**

Les données opérationnelles communiquées par la DGFIP permettent de mesurer concrètement l'ampleur de cette contrainte. À titre indicatif, la direction nationale des enquêtes fiscales, compétente pour l'exercice des droits de communication bancaires à l'égard des établissements situés en Île-de-France, a traité, en 2024, 126 010 demandes de droit de communication bancaire, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente. Ces sollicitations ont entraîné la réception de plus de 2,2 millions de pages, pour une activité mobilisant une dizaine d'agents à temps plein.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé, issu d'un amendement du rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat, M. Bernard Delcros, a pour objet de **faire évoluer les modalités d'exercice du droit de communication de l'administration fiscale**

(1) Bulletin officiel des finances publiques, BOI-CF-COM-10-10-20.

et de l'administration des douanes à l'égard des établissements de crédit et organismes assimilés, en leur permettant d'exiger la transmission dématérialisée des informations sollicitées.

Un dispositif de même nature avait déjà été adopté par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi visant à lutter contre toutes les fraudes aux aides publiques en avril 2025, à l'initiative de la sénatrice Nathalie Goulet, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 45 de la Constitution ⁽¹⁾.

En lien direct avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, l'article introduit par amendement, prévoit la création, après l'article L. 81 A du livre des procédures fiscales, d'un nouvel article L. 81 B. Ce nouvel article dispose que, lorsque l'administration fiscale exerce son droit de communication à l'égard d'« *une personne, d'un établissement ou d'un organisme soumis à l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts* », elle peut demander une réponse sous forme dématérialisée, selon des modalités et des formats définis par arrêté du ministre chargé du budget.

L'article complète, de manière symétrique, le code des douanes par la création d'un article 65 *sexies*. Celui-ci autorise les agents des douanes compétents, lorsqu'ils exercent leur droit de communication auprès des mêmes catégories d'acteurs, à exiger également une réponse dématérialisée, selon des modalités et formats définis par arrêté du ministre chargé des douanes.

Sans instaurer une obligation générale et inconditionnelle de dématérialisation le dispositif confère **une faculté à l'administration, qui pourra décider, au cas par cas, d'exiger une transmission dématérialisée**. La DGFIP, favorable à ce dispositif, estime que cette approche permettra d'associer les établissements bancaires aux travaux de mise en œuvre technique une fois le dispositif adopté, notamment pour définir les formats et modalités de transmission les plus adaptés.

Sur le plan opérationnel, l'objectif du dispositif est de faciliter l'exploitation des informations transmises dans le cadre du droit de communication, en particulier les relevés de comptes bancaires. La DGFIP souligne que la standardisation de la dématérialisation devrait permettre de réduire les opérations de saisie manuelle, de limiter les risques d'erreurs et d'améliorer l'efficacité des services de contrôle.

La DGFIP indique par ailleurs que des solutions techniques sécurisées existent d'ores et déjà et pourraient être mobilisées, notamment des plateformes de transmission chiffrée telles que la plateforme sécurisée ESCALE, déjà utilisée dans le cadre des procédures de contrôle fiscal, ou la plateforme PEBA, actuellement utilisée par les services de gendarmerie. Ces outils offrent des garanties élevées en

(1) Voir les considérants 61 et 62 de la décision n° 2025-887 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 26 juin 2025.

matière de sécurité des échanges et de chiffrement des données. Le choix définitif des modalités techniques de transmission, ainsi que l'ampleur des investissements informatiques nécessaires, dépendront toutefois des options retenues lors de la mise en œuvre réglementaire du dispositif, par voie d'arrêté.

Enfin, le dispositif n'a pas pour objet de modifier les règles procédurales applicables au droit de communication, notamment les délais de réponse, le délai de droit commun de 30 jours prévu à l'article L. 11 du livre des procédures fiscales ayant vocation à s'appliquer.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après s'être assuré de l'adhésion à ce dispositif des administrations concernées, le rapporteur pour avis en a approuvé le principe, estimant qu'il était de nature à renforcer l'efficacité de l'action de la DGFIP. Il a déposé un amendement rédactionnel qui a été adopté par la commission.

L'article, ainsi modifié, a ensuite été adopté par la commission des finances.

*

* *

Article 3 ter

Clarification des conditions dans lesquelles un prestataire de services sur crypto-actifs peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État ou territoire remplissant les critères de substance et imposant des obligations équivalentes

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 *ter*, introduit par deux amendements identiques déposés en séance lors de l'examen du texte au Sénat, clarifie les conditions dans lesquelles un prestataire de services sur crypto-actifs peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État remplissant les critères de substance et imposant des obligations déclaratives équivalentes. Il sécurise ainsi l'interprétation du régime d'exemption et assure l'alignement du droit français avec les exigences de la directive européenne DAC 8, sans modifier l'équilibre général du dispositif existant.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 1649 AC *ter* du code général des impôts transpose en droit interne les obligations déclaratives prévues par la directive (UE) 2023/2226 ⁽¹⁾, dite « DAC 8 », relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. Ce cadre juridique impose aux prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA) de transmettre à l'administration fiscale française des informations détaillées portant sur les transactions réalisées, les comptes utilisés pour la détention de crypto-actifs ainsi que l'identité des titulaires de ces comptes.

Afin d'éviter les doubles obligations déclaratives, le législateur a prévu des cas d'exemption lorsque les PSCA déclarent déjà ces informations dans un autre État ou territoire. Le II de l'article 1649 AC *ter* précise ainsi les hypothèses dans lesquelles un prestataire peut être dispensé de déclaration en France. Cette exemption vise à garantir une répartition cohérente des obligations déclaratives entre États, conformément à la logique de la directive DAC 8, qui repose sur le principe d'une déclaration unique dans l'État de rattachement effectif du prestataire.

Toutefois, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2025 ⁽²⁾, le régime d'exemption ne permet pas de déterminer de manière suffisamment explicite dans quels cas un prestataire peut être considéré comme réellement établi dans l'État où il effectue sa déclaration. Le droit en vigueur ne précise ni les critères permettant d'apprécier la réalité de cette implantation, ni les conditions dans lesquelles les obligations déclaratives auxquelles le prestataire est soumis dans cet État peuvent être regardées comme équivalentes à celles prévues par le droit français.

Le droit en vigueur prévoit néanmoins que certains prestataires demeurent soumis à l'obligation déclarative française indépendamment de toute déclaration effectuée à l'étranger. Tel est le cas des PSCA qui relèvent des critères de rattachement à la France ⁽³⁾, notamment en raison de leur implantation ou de la commercialisation active de leurs services sur le territoire national. Ces prestataires ne peuvent, en l'état du droit, bénéficier d'aucune exemption, afin de prévenir les risques de contournement du dispositif déclaratif et d'assurer l'effectivité du contrôle fiscal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 *ter*, introduit par deux amendements identiques déposés en séance par la sénatrice Nathalie Goulet et le sénateur Xavier Iacovelli, procède à une clarification ciblée du régime d'exemption déclarative prévu à l'article 1649 AC *ter* du code général des impôts, afin d'en sécuriser l'interprétation et d'en assurer la

(1) Voir la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

(2) Voir l'article 54 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) Voir les 1° et 3° du I de l'article 1649 AC *ter*.

pleine conformité avec la directive DAC 8. Le dispositif vise à corriger une imprécision du droit existant qui ne permettait pas d'identifier de manière suffisamment explicite les conditions dans lesquelles un prestataire peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État ou territoire.

À cette fin, l'article précise que l'exemption de déclaration ne peut s'appliquer qu'aux prestataires disposant d'un rattachement effectif à l'État de déclaration, apprécié au regard de critères attestant de la réalité de leur implantation et de l'exercice effectif de leur activité. Cette clarification permet de s'assurer que l'exemption bénéficie uniquement aux prestataires réellement établis dans l'État concerné, conformément aux exigences posées par la directive DAC 8.

En outre, le dispositif précise que l'exemption de déclaration en France ne peut s'appliquer que si le PSCA respecte, dans l'État concerné, des obligations déclaratives équivalentes à celles prévues par le droit français. Cette exigence vise à garantir que les informations transmises à l'administration fiscale étrangère présentent un niveau de qualité, de complétude et de fiabilité comparable à celui requis par le dispositif national, et qu'elles puissent, le cas échéant, faire l'objet d'un échange effectif avec l'administration fiscale française.

Le dispositif proposé maintient par ailleurs l'exclusion des prestataires dont l'activité présente un lien étroit avec le territoire français, notamment en raison de leur implantation ou de la commercialisation active de leurs services en France. Ces prestataires demeurent soumis aux obligations déclaratives françaises, indépendamment de toute déclaration effectuée à l'étranger.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Ayant reçu confirmation de la part de la DGFIP que la rédaction proposée permet effectivement d'identifier de manière claire et non équivoque les critères de substance applicables aux prestataires de services sur crypto-actifs susceptibles de bénéficier d'une exemption de déclaration en France, le rapporteur pour avis a accueilli favorablement ce dispositif, qui renforce la sécurité juridique et limite les risques d'interprétations divergentes par les opérateurs.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3 quater (nouveau)

Harmonisation des obligations déclaratives relatives aux actifs numériques et création d'une obligation de notification des portefeuilles auto-hébergés

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par deux amendements, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 *quater*, introduit par deux amendements en commission, étend explicitement les obligations déclaratives prévues par le code général des impôts à l'ensemble des prestataires de services sur actifs numériques hébergés en France, afin de corriger les asymétries actuelles du dispositif et d'assurer une transmission homogène des informations à l'administration fiscale. Il instaure en outre une obligation déclarative à la charge des particuliers détenant des portefeuilles d'actifs numériques auto-hébergés, limitée à une notification annuelle de la valeur globale du portefeuille lorsque celle-ci excède un seuil de 5 000 euros.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES PRESTATAIRES DE SERVICES SUR ACTIFS NUMÉRIQUES

En l'état du droit positif, les obligations déclaratives relatives aux actifs numériques sont essentiellement structurées autour des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN), qui constituent le principal vecteur de remontée d'informations à destination de l'administration fiscale.

Les articles 1649 AC *bis* à 1649 AC *sexies* du code général des impôts définissent un dispositif déclaratif fondé sur les standards internationaux et européens d'échange automatique d'informations relatifs aux crypto-actifs. Ce dispositif repose sur une logique de coopération administrative : **il ne vise pas à permettre à chaque État de collecter directement l'ensemble des informations auprès des prestataires ou des utilisateurs, mais organise la circulation de l'information entre administrations fiscales.** Les données sont ainsi collectées par l'État de rattachement du prestataire déclarant, puis transmises aux États partenaires concernés, au premier rang desquels figure l'État de résidence fiscale des utilisateurs.

C'est dans ce cadre que le dispositif déclaratif issu des articles 1649 AC *bis* et suivants du code général des impôts vise prioritairement les prestataires établis dans d'autres États membres de l'Union européenne ou dans des juridictions partenaires, sans mentionner explicitement les prestataires de services sur actifs numériques hébergés en France. Cette absence de référence spécifique ne traduit ni

une lacune normative ni une exclusion du champ des obligations, mais constitue la conséquence directe du schéma retenu par **la directive DAC 8, qui privilégie une collecte de l'information par les administrations étrangères compétentes**, suivie de sa transmission à l'administration fiscale française.

À cet égard, l'article 1649 AC *ter* du code général des impôts précise le périmètre des prestataires soumis aux obligations déclaratives, sans distinction fondée sur leur lieu d'établissement. Dès lors qu'un prestataire fournit des services sur actifs numériques à des utilisateurs fiscalement domiciliés en France et entre dans le champ matériel défini par les textes, les informations correspondantes ont vocation à être collectées par l'administration fiscale de l'État de rattachement du prestataire, puis communiquées à l'administration fiscale française dans le cadre des échanges automatiques d'informations.

En pratique, la connaissance dont dispose l'administration fiscale des détentions d'actifs numériques par les contribuables fiscalement domiciliés en France, ainsi que des comptes et opérations réalisés par leur intermédiaire, repose principalement sur deux instruments complémentaires :

- les échanges automatiques d'informations fondés sur les standards internationaux *Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)* et *Common Reporting Standard (CRS)*, transposés aux articles 1649 AC *bis* à 1649 AC *sexies* du code général des impôts ;

- l'exercice du droit de communication, dans des conditions strictement encadrées par l'article R*81-3 du livre des procédures fiscales.

S'agissant des prestataires de services sur actifs numériques hébergés en France, le recours au droit de communication répond à une logique ciblée et proportionnée : les demandes sont limitées dans le temps, ne peuvent conduire à la transmission de fichiers exhaustifs et portent prioritairement sur les situations présentant des enjeux financiers significatifs. Ce mode opératoire, assumé par le législateur, privilégie un équilibre entre l'efficacité du contrôle fiscal, la proportionnalité des moyens mis en œuvre et la protection des données.

Ainsi, si la connaissance de l'administration fiscale n'a pas vocation à être exhaustive et permanente en dehors des mécanismes d'échange automatique d'informations, cette situation résulte moins des limites du cadre juridique existant que du choix délibéré d'un dispositif fondé sur la coopération administrative et la centralité des intermédiaires, conforme à l'esprit et aux objectifs de la directive DAC 8.

B. LE RÉGIME DÉCLARATIF APPLICABLE AUX PORTEFEUILLES D'ACTIFS NUMÉRIQUES DÉTENUS SANS INTERMÉDIAIRE

Le droit fiscal français prévoit aujourd'hui des obligations déclaratives spécifiques en matière de crypto-actifs lorsqu'ils sont détenus ou gérés par l'intermédiaire de prestataires de services.

Les contribuables sont tenus de déclarer les comptes d'actifs numériques ouverts, détenus, utilisés ou clos auprès de plateformes, qu'elles soient établies en France ou à l'étranger ⁽¹⁾. Par ailleurs, les prestataires de services sur crypto-actifs sont soumis à des obligations déclaratives et de transmission d'informations à l'administration fiscale, dans un cadre désormais largement harmonisé au niveau européen et international, notamment à travers la transposition des standards d'échange automatique d'informations relatifs aux crypto-actifs ⁽²⁾.

Ces dispositifs reposent sur un principe d'intermédiation : les informations fiscales sont collectées et transmises par des prestataires identifiés, auprès desquels les utilisateurs détiennent ou utilisent des comptes de crypto-actifs. Dans ce cadre, les obligations déclaratives portent notamment sur l'identification des utilisateurs et sur la valeur de marché des crypto-actifs détenus ou échangés par leur intermédiaire.

En revanche, les portefeuilles d'actifs numériques dits auto-hébergés, c'est-à-dire détenus directement par les particuliers sur une chaîne de blocs sans recours à un prestataire de services, ne relèvent pas de ce champ. Ces portefeuilles ne constituent pas des comptes ouverts auprès d'un intermédiaire et ne sont donc pas couverts par les obligations déclaratives prévues tant par le droit interne que par les dispositifs de transposition des standards internationaux d'échange automatique d'informations. **Il n'existe à ce stade aucune obligation générale imposant aux particuliers de déclarer la détention ou la valeur des actifs numériques conservés sur de tels portefeuilles.**

L'administration fiscale ne dispose ainsi pas, en l'état du droit, de mécanisme déclaratif spécifique permettant d'identifier de manière systématique l'existence ou la valeur des portefeuilles auto-hébergés. Les informations susceptibles d'être portées à sa connaissance proviennent essentiellement de contrôles fiscaux ponctuels ou de transmissions opérées par l'autorité judiciaire dans le cadre du droit de communication.

Cette situation a été relevée par la Cour des comptes ⁽³⁾, qui souligne que, contrairement aux crypto-actifs détenus via des plateformes d'échange, la visibilité de l'administration demeure limitée s'agissant des portefeuilles et transactions gérés

(1) Voir l'article 1649 bis C du code général des impôts relatif à l'obligation de déclaration des comptes d'actifs numériques ouverts, détenus, utilisés ou clos auprès d'organismes établis à l'étranger.

(2) Voir la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et le standard OCDE « Crypto-Asset Reporting Framework » (CARF).

(3) Cour des comptes, Les crypto-actifs : une régulation à renforcer, décembre 2023, p 81.

sans recours à des prestataires. La Cour relève en particulier que, dans ce cas, l'administration ne dispose d'aucun tiers susceptible de confirmer l'existence d'un portefeuille non déclaré ou d'en appréhender la valeur, ce qui limite fortement sa capacité à garantir l'intégrité de l'assiette fiscale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES PRESTATAIRES DE SERVICES SUR ACTIFS NUMÉRIQUES

Se réclamant des recommandations formulées par le Conseil des prélèvements obligatoires ⁽¹⁾, le dispositif proposé vise à étendre explicitement le champ des prestataires de services sur actifs numériques soumis aux obligations déclaratives prévues à l'article 1649 AC *ter* du code général des impôts aux prestataires hébergés en France.

Toutefois, une telle évolution s'inscrit en contradiction avec la logique retenue par la directive DAC 8, sur laquelle repose l'architecture du dispositif déclaratif applicable aux crypto-actifs. Celui-ci est conçu non comme un mécanisme de collecte directe par chaque État auprès des prestataires relevant de sa juridiction, mais comme un système de coopération administrative fondé sur la transmission d'informations par l'État de rattachement du prestataire déclarant aux États partenaires concernés.

En introduisant une obligation déclarative spécifique visant les prestataires hébergés en France, le dispositif proposé tend ainsi à superposer une logique nationale de collecte directe à un cadre européen fondé sur la circulation transfrontalière de l'information. Cette approche est de nature à altérer la cohérence du schéma retenu par DAC 8, sans modifier les informations transmises, ni améliorer substantiellement la capacité de l'administration fiscale à disposer d'une vision plus complète des détentions d'actifs numériques.

B. LE RÉGIME DÉCLARATIF APPLICABLE AUX PORTEFEUILLES D'ACTIFS NUMÉRIQUES DÉTENUS SANS INTERMÉDIAIRE

Le dispositif proposé instaure une obligation déclarative à la charge des particuliers détenant des portefeuilles d'actifs numériques auto-hébergés, c'est-à-dire conservés directement sur une chaîne de blocs et gérés sans l'intermédiaire d'un prestataire de services sur crypto-actifs. Cette obligation correspond à la recommandation formulée par la Cour des comptes ⁽²⁾, visant à instaurer une notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés excédant une certaine valeur.

(1) Voir recommandation n° 1, Conseil des prélèvements obligatoires, *op.cité*, p. 134.

(2) Voir recommandation n° 5, Cour des comptes, *op.cité*, p 82.

Concrètement, le dispositif prévoit une notification annuelle à l'administration fiscale de la valeur vénale globale du portefeuille, dès lors que le montant total des actifs numériques détenus excède un seuil de 5 000 euros. Il s'agit d'une obligation déclarative ciblée, limitée aux portefeuilles dépassant ce seuil, sans mise en place d'un recensement généralisé des détentions.

Le dispositif ne prévoit ni la déclaration détaillée des transactions réalisées, ni l'identification des adresses techniques associées aux portefeuilles concernés. Il se limite à une information globale portant sur la valeur vénale du portefeuille à une date donnée, indépendamment de l'existence ou non d'opérations de cession ou de conversion en monnaie ayant cours légal.

Le dispositif renvoie à un décret la fixation de la date à laquelle le contribuable serait tenu, chaque année, de faire cette déclaration, ainsi que la détermination des conditions de la déclaration.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement les deux amendements à l'origine des dispositions désormais regroupées au sein de l'article 3 *quater*, lesquels ont été adoptés en commission.

Dans la perspective de l'examen du texte en séance, le rapporteur a toutefois souhaité recueillir l'analyse de l'administration fiscale, laquelle a mis en évidence plusieurs limites tenant à la fois à la cohérence juridique du dispositif envisagé et à son efficacité opérationnelle, en particulier s'agissant de la mise en place d'une obligation de notification fiscale des portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés au-delà d'un certain seuil de détention.

En premier lieu, l'administration fiscale relève que la modification proposée au I de l'article 1649 AC *bis* du code général des impôts, consistant à préciser que la déclaration doit être souscrite par les prestataires de services établis en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, apparaît redondante au regard de la rédaction en vigueur de l'article 1649 AC *ter* du même code.

Ce dernier définit en effet déjà de manière suffisamment précise le champ et le contenu des obligations déclaratives applicables aux prestataires de services sur crypto-actifs, de sorte qu'une évolution législative supplémentaire ne présente pas d'utilité juridique avérée. En outre, les services administratifs soulignent qu'une telle évolution, en s'écartant de la logique retenue par la directive DAC 8, fondée sur la transmission d'informations par les intermédiaires dans le cadre de la coopération administrative, pourrait fragiliser la conformité du dispositif national avec le cadre européen.

En deuxième lieu, s'agissant de l'obligation déclarative mise à la charge des détenteurs de portefeuilles auto-hébergés, la DGFIP observe qu'en faisant peser

directement l'obligation sur les particuliers, l'article 3 *quater* s'écarte de la logique retenue par les cadres européens DAC 8 et CARE, lesquels reposent exclusivement sur la transmission d'informations par les intermédiaires.

En outre, en l'absence de tiers déclarant, l'administration ne disposerait d'aucun levier opérationnel lui permettant de vérifier, de recouper ou d'exploiter efficacement les informations collectées. L'instauration d'une obligation annuelle de notification de la valeur des portefeuilles auto-hébergés soulèverait ainsi **d'importantes difficultés de mise en œuvre et de contrôle**, faisant peser une charge administrative significative pour un gain opérationnel limité. Si une telle obligation pourrait, sur le plan juridique, contribuer à réduire l'angle mort informationnel identifié par la Cour des comptes, son effectivité demeurerait largement conditionnée à la seule bonne foi des contribuables, en l'absence de toute étude d'impact préalable portant sur les volumes concernés, les coûts, la vérifiabilité ou les risques associés, dans un contexte déjà marqué par la montée en charge imminente de DAC 8 et la mise en œuvre d'obligations européennes substantielles.

Enfin, une obligation déclarative généralisée conduirait, en pratique, à la **centralisation d'informations particulièrement sensibles** relatives aux détenteurs et aux montants détenus, constituant de fait un fichier à haut risque. Dans un contexte de multiplication des cyberattaques et de menaces physiques ciblant les détenteurs de crypto-actifs, un tel dispositif accroîtrait significativement les risques numériques et physiques, notamment d'extorsion, et faciliterait le ciblage de personnes déjà fortement exposées et injustement stigmatisées.

Au regard de l'ensemble de ces difficultés pratiques, et afin d'éviter la création d'une charge supplémentaire, lourde et en grande partie inopérante, pour une administration déjà fortement sollicitée, le rapporteur pour avis proposera en conséquence la suppression de l'article 3 *quater* lors de l'examen du texte en séance.

*

* *

Article 3 quinquies (nouveau)

Évaluation annuelle harmonisée des fraudes fiscales, sociales et douanières

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 *quinquies*, introduit par un amendement en commission, institue un dispositif annuel d'évaluation harmonisée des fraudes fiscales, sociales et

douanières, fondé sur la consolidation des données administratives et placé sous le contrôle méthodologique du Conseil des prélèvements obligatoires.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état actuel du droit, il n'existe pas de dispositif pérenne, annuel et interministériel permettant d'évaluer de manière globale, consolidée et méthodologiquement harmonisée le montant et l'évolution des fraudes fiscales, sociales et douanières. Cette situation a été relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes ⁽¹⁾, qui a souligné l'absence d'une évaluation rigoureuse et consolidée de la fraude. Les administrations compétentes produisent des évaluations partielles, centrées sur leurs champs de compétence respectifs, selon des méthodes hétérogènes et sans cadre commun de consolidation ni publication régulière.

S'agissant de la fraude fiscale, la direction générale des finances publiques a engagé depuis 2019 des travaux visant à estimer non pas la fraude au sens strict, qui suppose l'intentionnalité des manquements, mais le « manque à gagner » ou « écart fiscal », c'est-à-dire la différence entre l'impôt qui aurait dû être acquitté et celui effectivement perçu. Ces travaux sont conduits par le département des études et statistiques fiscales, service statistique ministériel, dans le respect des principes de la statistique publique. Ils reposent principalement sur l'exploitation des résultats du contrôle fiscal, extrapolés à l'ensemble de la population des contribuables au moyen de méthodes économétriques destinées à corriger les biais de sélection inhérents aux contrôles programmés. Une première estimation du manque à gagner en matière de taxe sur la valeur ajoutée a ainsi été publiée en 2024 ⁽²⁾, et des travaux sont en cours pour étendre ces évaluations à l'impôt sur les sociétés et, à terme, à l'impôt sur le revenu. Ces chiffrages, encore partiels, ne couvrent qu'une partie des impôts recouvrés par la DGFIP et n'offrent pas, à ce stade, une vision consolidée de l'ensemble de la fraude fiscale.

En matière de fraude sociale, les organismes de sécurité sociale, et en particulier les caisses nationales, produisent des données relatives aux montants détectés et redressés à l'issue des contrôles ⁽³⁾. Ces informations retracent l'activité de lutte contre la fraude et son rendement financier, mais elles ne constituent pas des estimations du niveau global de fraude, dès lors qu'elles reposent exclusivement sur des cas identifiés et ne procèdent pas à une extrapolation statistique à l'ensemble des prestations ou cotisations. Les méthodes, les périmètres et les rythmes de publication

(1) Voir, par exemple, *Cour des comptes*, La détection de la fraude fiscale des particuliers, novembre 2023.

(2) DGFIP *Analyses*, n° 7, Le manque à gagner de TVA en France, septembre 2024, https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/9_statistiques/0_etudes_et_stats/0_publications/dgfp_analyses/2024/num07_09/dgfp_analyses_07_2024.pdf.

(3) Voir par exemple, Caisse nationale de l'assurance maladie, Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses - propositions de l'Assurance Maladie pour 2026, *rapport au ministre chargé de la Sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et des produits de l'Assurance Maladie au titre de 2026 (loi du 13 août 2004)*, juillet 2025.

diffèrent selon les branches et les organismes, ce qui limite la comparabilité des données et leur utilisation à des fins de pilotage global.

Par ailleurs, des travaux d'évaluation sont conduits par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et agrégés par le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), permettant de proposer un ordre de grandeur du montant de la fraude sociale ⁽¹⁾. Ces travaux, bien qu'utiles pour éclairer le débat public, ne s'inscrivent toutefois pas dans un cadre pérenne, annuel et méthodologiquement harmonisé couvrant l'ensemble des champs de la fraude sociale.

La fraude douanière fait également l'objet de suivis évoqués dans les rapports de bilan annuel de la douane, fondés sur les infractions constatées et les droits et taxes éludés redressés par les services des douanes ⁽²⁾. Là encore, les données disponibles reflètent l'activité de contrôle et de répression, mais ne permettent pas d'appréhender de manière exhaustive l'ampleur du phénomène, en l'absence de dispositifs d'estimation statistique du manque à gagner à l'échelle nationale.

À l'échelle interministérielle, si des instances de coordination et des échanges d'information existent entre administrations, aucun cadre juridique ne prévoit aujourd'hui la consolidation annuelle des données issues de l'ensemble des champs fiscal, social et douanier, ni la mise en cohérence méthodologique des évaluations produites. Les travaux conduits au niveau européen ou international, notamment dans le cadre de groupes de travail relatifs aux écarts fiscaux ⁽³⁾, contribuent à l'harmonisation des concepts et des bonnes pratiques, mais ils n'ont pas de traduction normative directe en droit interne.

Les dispositifs existants d'évaluation ou de suivi de la fraude reposent ainsi sur une juxtaposition d'approches sectorielles, utiles mais fragmentées, qui ne permettent ni d'apprécier de manière globale l'ampleur des fraudes affectant les finances publiques, ni de mesurer de façon consolidée l'efficacité des politiques de lutte contre la fraude mises en œuvre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé, introduit par un amendement déposé par Mme Christine Arrighi en commission, vise à combler ces lacunes en instituant un cadre juridique commun d'évaluation des fraudes fiscales, sociales et douanières. Il confie au ministère chargé de l'économie et des finances la mise en place d'un dispositif pérenne fondé sur la consolidation des données transmises par l'ensemble

(1) Voir par exemple, *Haut conseil du financement de la protection sociale*, Lutte contre la fraude sociale - état des lieux et enjeux, juillet 2024.

(2) Voir par exemple, *DGDDI*, Rapport de bilan annuel de la douane française 2024, mars 2025.

(3) Voir notamment les travaux de la *Commission européenne relatifs à l'écart de TVA (VAT Gap)*, ainsi que les *lignes directrices méthodologiques de l'OCDE sur la mesure des écarts fiscaux*, qui visent à harmoniser les concepts et les pratiques sans créer d'obligations juridiques pour les États.

des administrations et organismes compétents, selon des méthodologies harmonisées, afin de permettre une appréciation globale et suivie des fraudes affectant les finances publiques.

Ce dispositif a pour objet d'évaluer chaque année le montant et l'évolution des fraudes à partir des informations communiquées par l'administration fiscale, les services des douanes, les organismes de Sécurité sociale, les juridictions financières et les caisses nationales de protection sociale. Il ne se limite pas aux seuls montants détectés ou redressés, mais vise à produire des estimations permettant de dégager des ordres de grandeur et des tendances, dans une perspective de pilotage des politiques publiques.

Afin de garantir la robustesse et la comparabilité des travaux conduits, le texte confie au Conseil des prélèvements obligatoires un rôle de garant de la cohérence méthodologique des estimations réalisées. Cette intervention vise à assurer la transparence des méthodes employées, leur conformité aux standards de la statistique publique et leur articulation entre champs de fraude de nature différente, sans imposer une uniformité artificielle des outils d'évaluation.

Les résultats des évaluations font l'objet d'une publication annuelle et sont transmis au Parlement avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice concerné. Cette exigence de publicité et de calendrier vise à renforcer l'information du législateur et à inscrire l'évaluation de la fraude dans un cycle régulier de suivi et de contrôle de l'action publique, en lien avec les travaux budgétaires et financiers.

Enfin, le dispositif prévoit que ses modalités d'élaboration, de coordination et de publication soient précisées par décret en Conseil d'État, afin de tenir compte de la diversité des sources de données, des contraintes opérationnelles des administrations concernées et de l'évolution des méthodes d'évaluation. Il s'inscrit ainsi dans une logique de structuration et de mise en cohérence de travaux existants, sans remettre en cause les compétences respectives des administrations chargées de la lutte contre la fraude.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur a accueilli favorablement ce dispositif qui a été adopté en commission.

Néanmoins, les échanges intervenus *a posteriori* avec la direction générale des finances publiques ont conduit à faire apparaître **plusieurs réserves de nature technique et méthodologique**. La DGFIP souligne en particulier que l'évaluation de la fraude ne peut reposer sur une méthode uniforme appliquée indistinctement à des phénomènes de nature très différente, au risque de produire des estimations simplifiées ou peu robustes, voire contre-productives au regard de l'objectif de pilotage poursuivi.

L'administration met également en avant la complexité des travaux d'estimation, qui supposent de recourir à des méthodes statistiques avancées, notamment pour corriger les biais de sélection inhérents aux contrôles programmés, ainsi que, dans certains cas, la mise en œuvre de contrôles aléatoires dont le coût et l'impact opérationnel sont significatifs. Dans ce contexte, la mise en place d'un dispositif annuel couvrant l'ensemble des champs fiscal, social et douanier, à moyens constants, apparaît difficilement compatible avec le maintien de l'efficacité des actions de lutte contre la fraude déjà engagées.

Par ailleurs, la DGFIP insiste sur le fait que des travaux substantiels sont d'ores et déjà en cours, en particulier en matière de fraude fiscale, dans un cadre conforme aux standards de la statistique publique et en articulation avec les réflexions menées au niveau européen. Elle considère que ces travaux doivent conserver une souplesse méthodologique suffisante pour s'adapter aux spécificités de chaque impôt et à la disponibilité des données, et que leur encadrement par une norme législative trop prescriptive pourrait limiter leur qualité et leur évolution.

Dans ces conditions, et au regard des contraintes techniques et méthodologiques mises en avant par l'administration fiscale, le rapporteur estime nécessaire d'identifier un cadre permettant d'améliorer la lisibilité et la consolidation des évaluations de la fraude, tout en tenant compte des réalités opérationnelles des administrations concernées. À l'issue d'une concertation avec celles-ci, il proposera en séance, par voie d'amendement, une alternative adaptée.

*

* *

Article 4

Permettre aux caisses de sécurité sociale de mandater l'une d'entre elles pour déposer une plainte unique et renforcer l'articulation de l'action pénale des organismes sociaux

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 rationalise la procédure de dépôt de plainte des organismes de sécurité sociale locaux et nationaux en cas de fraude au moyen d'un mécanisme de plainte unique.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE ONT L'OBLIGATION DE DÉPOSER PLAINTE LORSQU'ILS SONT VICTIMES D'UNE FRAUDE EXCÉDANT UN PLAFOND RÉGLEMENTAIRE

D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi ⁽¹⁾, près de 12 000 actions pénales ont été engagées par les caisses de sécurité sociale en 2024 dont :

– 6 000 signalements au procureur de la République et près de 2 350 plaintes par les caisses primaires d'assurance maladie pour un préjudice cumulé de 200 millions d'euros ;

– 3 361 poursuites pénales par les caisses d'allocations familiales ;

– 203 plaintes par les caisses de la mutualité sociale agricole.

En droit commun, le dépôt d'une plainte devant les juridictions pénales est laissé à la libre appréciation des victimes. Elles peuvent y procéder à tout moment de la procédure. Il revient au procureur de la République de mettre en mouvement l'action publique, c'est-à-dire de poursuivre des infractions ayant causé préjudice au corps social, dès lors qu'il a connaissance de faits susceptibles de les caractériser. La victime a la possibilité de se joindre par voie d'intervention à l'action engagée par le ministère public, ou de saisir le doyen des juges d'instruction par voie d'action.

Aux termes de l'article 85 du code de procédure pénale, la plainte avec constitution de partie civile n'est recevable qu'à condition que la victime justifie :

– soit que le procureur de la République lui a fait connaître expressément, à la suite du dépôt de plainte, qu'il n'engagera pas lui-même des poursuites ;

– soit qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis le dépôt de plainte.

(1) Ces chiffres sont issus des bilans d'activité transmis annuellement par les caisses nationales à l'autorité de tutelle et publiés à l'annexe 6 au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2024.

Simple faculté en droit commun, le dépôt de plainte avec constitution de partie civile est une obligation pour les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale d'une part, et chargés du recouvrement de cotisations sociales de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations sociales d'autre part, lorsqu'ils sont victimes de fraude ⁽¹⁾. Cette plainte s'impose si le préjudice excède un plafond fixé par décret ⁽²⁾ à :

– 8 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les fraudes aux prestations des branches maladie, accident du travail et maladies professionnelles ainsi que pour le recouvrement de cotisations et contributions, soit 31 400 euros ;

– 4 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les fraudes aux prestations relevant de la branche vieillesse, soit 15 700 euros.

Lorsque la plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction est déposée par les organismes de sécurité sociale qui en ont l'obligation, ils sont dispensés de consignation ⁽³⁾.

B. L'ENCHEVÊTREMENT DE PLAINTES ENGORGE LES TRIBUNAUX ET S'AVÈRE PEU EFFICACE CONTRE UN MÊME AUTEUR

La recevabilité d'une plainte avec constitution de partie civile repose sur l'existence d'un préjudice allégué et d'une relation directe entre celui-ci et l'infraction pénale. Or, le versement de cotisations, de prestations et de contributions sociales est toujours effectué par des organismes locaux puisque les caisses de sécurité sociale sont soit départementales, soit régionales.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale limite parallèlement l'intervention des organismes nationaux avisés de la suite donnée à la fraude. En effet, ils peuvent :

– à défaut de plainte avec constitution de partie civile par l'organisme local lésé, agir en son nom ou pour son compte après l'expiration d'un délai d'un mois suivant une mise en demeure qui lui est adressée et restée infructueuse ;

– être mandatés par un ou plusieurs organismes locaux pour déposer plainte avec constitution de partie civile au nom et pour le compte de ces derniers.

Ainsi, dans le cas de fraudes similaires émanant d'un même auteur, les caisses sont amenées à multiplier les plaintes à son encontre, ce qui complique la gestion par le greffe et les relations avec le parquet. Dans une affaire d'escroquerie

(1) Article L. 114-9 du code de la sécurité sociale.

(2) Article D. 114-5 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 88 du code de procédure pénale.

commise par une société d'audioprothèses, les soixante caisses victimes ont chacune dû déposer une plainte. Le même travail a été effectué soixante fois ⁽¹⁾.

Au final, l'article L. 114-9 du code de la sécurité apparaît inadapté pour faire face à une fraude d'ampleur et coordonnée sur l'ensemble du territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 4 réécrit intégralement l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale pour créer une plainte pénale unique, plus efficace pour solliciter réparation en cas de fraude coordonnée. L'article est désormais structuré en six points.

Le **I** conserve, sans modification, les dispositions qui figurent actuellement au troisième alinéa de l'article L. 114-9. Elles énoncent l'obligation incombant aux organismes nationaux des différents régimes de sécurité sociale de concevoir et de mettre en place un programme de contrôle et de lutte contre la fraude adossé au plan de contrôle interne prévu à l'article L. 114-8-1 du même code, de suivre les opérations réalisées annuellement à ce titre et d'en établir une synthèse selon des modalités précisées par arrêté.

Le **II** reprend intégralement les dispositions figurant actuellement au premier alinéa. Elles imposent aux directeurs des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, ainsi qu'aux directeurs des organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires et de transmettre à l'autorité compétente le rapport issu de ces investigations.

Le **III** redéfinit l'obligation faite aux organismes de porter plainte en cas de fraude excédant un montant déterminé par décret en supprimant la référence à la constitution de partie civile, potentiellement ambiguë en ce qu'elle pouvait être interprétée comme imposant la saisine du doyen des juges d'instruction. Désormais, les organismes lésés seront tenus de porter plainte, ce qui vise d'abord une plainte auprès du procureur de la République.

En outre, lorsque la fraude a causé un préjudice à plusieurs organismes, ils pourront mandater l'un d'entre eux pour porter plainte en leur nom et pour leur compte. Désormais, ce ne seront donc plus seulement les organismes nationaux qui agiront pour le compte d'organismes locaux, mais n'importe quel organisme tiers. Ce nouveau mécanisme devrait favoriser le regroupement des plaintes.

Enfin, l'actuel dernier alinéa de l'article L. 114-9 est partiellement repris. Il prévoit que les caisses nationales sont informées par l'organisme local des fraudes et

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 43.

des suites qui y sont données. Les organismes nationaux peuvent agir, au nom et pour le compte d'un organisme local, à l'expiration d'un délai d'un mois après une mise en demeure de ce dernier restée infructueuse, lui rappelant l'obligation de porter plainte. Les organismes nationaux peuvent aussi déposer plainte au nom et pour le compte d'organismes de sécurité sociale qui les mandatent à cette fin.

Le **IV** dispose que, lorsque la fraude est constatée par un procès-verbal directement transmis au procureur de la République, les organismes sont dispensés de l'obligation de déposer plainte. La mise en mouvement de l'action publique s'en trouve simplifiée. Prévue dans le dispositif actuel, la dispense de consignation en cas de plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction persiste.

Le **V** commande à un organisme d'assurance maladie obligatoire qui dépose une plainte pénale ou constate une fraude par procès-verbal transmet au procureur de la République le nom et les coordonnées des organismes d'assurance maladie complémentaires concernés. Le parquet les informe ainsi des suites de la procédure pénale en cas d'engagement de poursuites. Quant à l'information des caisses complémentaires dès la mise en œuvre de la procédure de contrôle, elle figure dans le nouvel article L. 114-9-1 créé à l'article 5 du projet de loi.

Enfin, le **VI** reprend les dispositions de l'actuel cinquième alinéa, introduites par l'article 26 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025. Elles prévoient que les organismes de sécurité sociale informent les employeurs d'un assuré en cas de fraude avérée en vue du versement des indemnités journalières, avec transmission des renseignements et documents strictement utiles et nécessaires pour caractériser cette fraude.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● La commission des affaires sociales a fait évoluer le texte sur deux points en adoptant deux amendements des rapporteurs :

– d'une part, elle a étendu la dispense de consignation à la citation directe de l'auteur présumé d'une fraude devant la juridiction répressive, en l'absence de poursuites engagées par le procureur de la République. Les organismes sont donc dispensés de l'obligation figurant à l'article 392-1 du code de procédure pénale ⁽¹⁾ ;

– d'autre part, elle a supprimé la mention selon laquelle les organismes de sécurité sociale se constituent partie civile lorsque le procureur de la République « donne suite à la plainte ». En effet, cette rédaction semblait imprécise voire source d'insécurité juridique puisqu'elle laissait entendre que cette disposition était dérogaire alors que les articles 418 et suivants du code de procédure pénale

(1) Amendement n° COM-117.

permettent déjà à la victime de se constituer partie civile à tous les stades de la procédure pénale ⁽¹⁾.

• Toutefois, en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement des rapporteurs, avec le soutien du Gouvernement, pour réintroduire l'obligation, pour les caisses de sécurité sociale, de se constituer partie civile au cours de la procédure. Si cette mention était apparue superflète en commission des affaires sociales, elle était finalement utile pour assurer la bonne indemnisation des préjudices résultant de fraudes en évitant que les caisses ne négligent de faire valoir leur droit à réparation.

En outre, ce même amendement explicite la répartition des obligations de contrôle et de dépôt de plainte entre les organismes nationaux, qui ont un rôle de pilotage prévu à l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale, et les organismes membres de leur réseau qui sont des caisses départementales ou régionales ⁽²⁾.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté quatre amendements rédactionnels AS436, AS437, AS438 et AS439 du rapporteur.

*
* *

Article 4 bis (nouveau)

Renforcement des sanctions à l'encontre des fraudeurs en état de récidive

Introduit par la commission

L'article 4 *bis* systématise et renforce les sanctions prises contre les fraudeurs aux prestations sociales en état de récidive.

Cet article résulte de l'adoption par la commission, suivant l'avis favorable du rapporteur, de l'amendement AS222 de M. Fabien Di Filippo et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine.

Il propose de modifier l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale pour systématiser et renforcer les sanctions à l'égard des fraudeurs aux prestations sociales en état de récidive, ou dont la volonté de duper l'administration est établie.

Ainsi, il prévoit que les pénalités ou les avertissements à l'égard des fraudeurs en situation de récidive ne soient plus facultatifs mais automatiques.

(1) Amendement n° COM-116.

(2) Amendement n° 283.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 114-17 prévoit que la limite du montant de la pénalité, fixé à quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, double en cas de récidive. L'article 4 *bis* propose que cette limite soit désormais fixée à trois fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. En outre, il prévoit que lorsque l'intention de frauder est établie, le montant de la pénalité ne puisse être inférieur à un dixième du plafond mensuel de la sécurité sociale contre un trentième aujourd'hui.

*

* *

Article 4 ter (nouveau)

Fin de l'obligation pour l'employeur de verser un complément aux indemnités journalières de sécurité sociale en cas de fraude

Introduit par la commission

L'article 4 *ter* dispense l'employeur de verser un complément aux indemnités journalières de sécurité sociale en cas de fraude avérée du salarié, signalée par l'assurance maladie.

Cet article résulte de l'adoption par la commission, avec un avis de sagesse du rapporteur, de l'amendement AS227 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine.

Il modifie l'article L. 1226-1 du code du travail, qui prévoit que « *tout salarié, ayant une année d'ancienneté dans l'entreprise bénéficie, en cas d'absence au travail justifiée par l'incapacité résultant de maladie ou d'accident constaté par certificat médical et contre-visite s'il y a lieu, d'une indemnité complémentaire à l'allocation journalière prévue à l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale* », afin de préciser que ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de fraude avérée du salarié en vue du versement des indemnités journalières mentionnées à l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale ou au 2° de l'article L. 431-1 du même code dont l'employeur a été informé, conformément au cinquième alinéa de l'article L. 114-9 dudit code.

Si l'assurance maladie peut suspendre le versement des indemnités journalières de sécurité sociale après avoir établi l'existence d'une fraude, l'employeur reste tenu de verser le complément des indemnités journalières même si l'arrêt de travail est reconnu frauduleux.

L'article 4 *ter* entend mettre fin à cette asymétrie de situation en permettant à l'employeur de ne pas verser le complément au salarié en situation de fraude.

*

* *

Article 4 quater (nouveau)

Extension du droit de communication des agents de contrôle agissant dans le cadre de la lutte contre la fraude

Introduit par la commission

L'article 4 *quater* étend le droit de communication des agents de contrôle qui agissent dans le cadre de la lutte contre la fraude même lorsqu'elle ne concerne pas le travail illégal ou dissimulé.

Cet article résulte de l'adoption par la commission, suivant l'avis favorable, du rapporteur, de l'amendement AS223 de M. Fabien Di Filippo et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine.

Il introduit un nouvel article L. 8271-12-1 à la section 2 du chapitre I^{er} du titre VII du livre II de la huitième partie du code du travail, qui prévoit que les agents de contrôle compétents en application de l'article L. 8271-1 du même code sont habilités à se faire communiquer tous les renseignements et documents nécessaires à leur mission de lutte contre la fraude même lorsque celle-ci ne concerne pas du travail illégal ou dissimulé.

*

* *

Article 5

Coordination entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire pour lutter contre la fraude sociale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 5 fluidifie la coordination entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire en matière de traitements des données de santé et d'échanges d'informations pour lutter contre la fraude sociale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UNE COOPÉRATION INACHEVÉE ENTRE ASSURANCE MALADIE OBLIGATOIRE ET ASSURANCE MALADIE COMPLÉMENTAIRE...

Tant l'assurance maladie obligatoire que les organismes d'assurance maladie complémentaire se mobilisent contre la fraude sociale, constatant une multiplication des comportements frauduleux, particulièrement dans le champ des prestations couvertes par le « 100 % Santé » et en cas de tiers payant ⁽¹⁾. Ainsi, la Caisse

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 50.

nationale de l'assurance maladie évalue l'objectif de lutte contre la fraude sociale à 2,5 milliards d'euros pour les années 2024 à 2027. Quant aux organismes complémentaires, ils constatent un triplement des fraudes entre 2022 et 2023, estimant qu'elle représente entre 1 % et 5 % des prestations versées ⁽¹⁾.

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, les montants avancés comme indûment versés par Harmonie mutuelle et Malakoff Humanis s'élevaient chaque année entre 45 et 52 millions d'euros, corroborant l'analyse du Sénat, du Gouvernement et de la Caisse nationale de l'assurance maladie d'un véritable « *angle mort* » de la coopération contre la fraude sociale entre les assurances maladie obligatoire et complémentaire ⁽²⁾.

En effet, l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale prévoit que les directeurs des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale informent, « *s'il peut être identifié, l'organisme d'assurance maladie complémentaire de l'assuré* » de la mise en œuvre de contrôles et d'enquêtes diligentées en cas de suspicion de fraude. En revanche, aucune base légale ne permet aux assurances complémentaires de communiquer de telles informations à l'assurance maladie obligatoire.

En outre, les informations communiquées sont restreintes puisque les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire ne peuvent transmettre que les données qui ressortent strictement de l'enquête pour fraude alors que d'autres éléments seraient de nature à mieux les détecter.

Il apparaît ainsi que l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale n'atteint pas l'objectif assigné par le législateur. Cette carence avait déjà été relevée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dans son avis de 2022 sur la mise en œuvre du « 100 % Santé » qui relevait que « *le cadre législatif actuellement en vigueur ne permet pas de déduire avec certitude une autorisation pour les organismes complémentaires de traiter des données de santé dans tous les cas de figure.* ⁽³⁾ » Pour y remédier, la Cnil recommandait une adaptation du cadre juridique, « *tant en ce qui concerne l'exception mobilisable pour le traitement des données concernant la santé que s'agissant de la levée du secret médical* » ⁽⁴⁾.

(1) Ibid.

(2) Rapport n° 334 (2024-2025) de Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale, au nom de la commission des affaires sociales, en nouvelle lecture, sur le projet de loi adopté par le Sénat, de financement de la sécurité sociale pour 2025, 13 février 2025, p. 313.

(3) Commission nationale de l'informatique et des libertés, Analyse juridique adressée aux organismes complémentaires, 14 novembre 2022.

(4) Ibid.

B. ... DONT LE RENFORCEMENT EN 2025 AVAIT ÉTÉ CENSURÉ COMME CAVALIER SOCIAL PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- L'article 49 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ⁽¹⁾, introduit en première lecture au Sénat par des amendements identiques n° 154 de Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie, n° 349 de M. Xavier Iacovelli et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants et n° 1337 du Gouvernement, prévoyait déjà une meilleure coordination entre les régimes obligatoires et complémentaires. La commission mixte paritaire avait retenu cet article, moyennant des ajustements rédactionnels et de coordination.

Cette disposition donnait une base légale au partage de données de l'assurance maladie complémentaire vers l'assurance maladie obligatoire en assouplissant les motifs de leur communication. Elle garantissait, en outre, le respect du droit à la protection des données en prévoyant leur effacement après leur exploitation. Un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés était requis dans l'élaboration des décrets d'application.

Toutefois, cette mesure a finalement été censurée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a estimé, dans sa décision n° 2025-875 du 28 février 2025, qu'elle n'avait « *pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* ».

- L'article 5 du projet de loi reprend ce dispositif en l'élargissant pour tenir compte de la nécessité de sécuriser les traitements de données des complémentaires santé. L'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur ont souligné l'équilibre de cet article, construit avec les organismes obligatoires et complémentaires. Lors de son audition, la Cnil a indiqué être satisfaite de la rédaction cet article dont les objectifs lui paraissent atteints.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. Le traitement des données de santé par les organismes d'assurance

Le I complète le titre III du livre I^{er} du code des assurances par un nouveau chapitre comprenant cinq articles, consacré aux « contrats conclus pour le remboursement et l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident ».

(1) Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

• L'article **L. 135-1** autorise les entreprises d'assurance à traiter les données à caractère personnel relatives à la santé de leurs assurés et ayants droit couverts par un contrat d'assurance conclu pour le remboursement et l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident, notamment les numéros de code des actes effectués et des prestations servies dans le respect des conditions posées par le règlement général sur la protection des données européen ⁽¹⁾, notamment au h du paragraphe 2, et par la loi du 6 janvier 1978 ⁽²⁾.

Elles sont également autorisées à traiter les données d'identification et de facturation des professionnels et organismes ou établissements ayant prescrit ou dispensé ces actes ou prestations.

L'article 9 du règlement général sur la protection des données relatif à la protection des données à caractère personnel en matière de santé

L'article 9 du règlement général sur la protection des données prévoit que le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.

Ce paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions si le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3 (point h).

Les données à caractère personnel visées au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'un traitement aux fins prévues au paragraphe 2, (point h), si ces données sont traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel conformément au droit de l'Union, au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents, ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents.

Les États membres peuvent maintenir ou introduire des conditions supplémentaires, y compris des limitations, en ce qui concerne le traitement des données génétiques, des données biométriques ou des données concernant la santé.

• L'article **L. 135-2** définit précisément les données pouvant être traitées. Elles doivent répondre strictement à l'un de ces trois objectifs :

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(2) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

1° Le remboursement et l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident dans le cadre d'un contrat d'assurance, y compris dans le cadre du tiers payant ;

2° Le contrôle et la vérification du respect des contrats couvrant les assurés ou des conventions souscrites avec les professionnels et organismes ou établissements de santé ;

3° Le soutien d'une action en justice.

Ainsi, les données de santé ne peuvent, par exemple, être traitées à des fins d'exclusion de garanties des contrats d'assurance ou de modification de cotisations ou de primes d'assurance d'un individu ou d'un groupe ⁽¹⁾.

● L'article **L. 135-3** impose aux entreprises d'assurance de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles garantissant un niveau élevé de sécurité et de protection des droits des personnes concernées. Pour ce faire, ces entreprises doivent s'assurer que les données conservées le sont pendant une durée n'excédant pas celle strictement nécessaire à leur traitement. Elles doivent, en outre, être exclusivement stockées au sein de l'Espace économique européen.

Seuls des professionnels de santé ou des personnels placés sous leur autorité et tenus au secret médical peuvent avoir accès à ces données. Les personnels des entreprises d'assurance doivent être dûment habilités et sont tenus au secret professionnel pour toutes les données concernant la santé des personnes concernées.

● L'article **L. 135-4** autorise dans le cadre du tiers payant, par dérogation au principe général de respect de la vie privée et du secret des informations relatives aux données de santé défini à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, les professionnels de santé et les établissements ou organismes auxquels ils appartiennent à communiquer aux entreprises d'assurance les données relatives aux actes effectués et aux prestations servies aux assurés sociaux ou à leurs ayants droit.

● Enfin, l'article **L. 135-5** prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application du nouveau chapitre concernant les catégories de données traitées, les durées de conservation ainsi que les modalités d'information des assurés et des professionnels de santé concernés.

2. Le traitement des données de santé par les mutuelles

Le **II** crée une nouvelle section 3 au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de la mutualité. Cette section s'intitule également « contrats conclus pour le remboursement et l'indemnisation des frais occasionnés par une maladie, une

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 54.

maternité ou un accident ». Elle duplique à l'identique, pour les mutuelles et les unions mutuelles, les dispositions relatives aux organismes d'assurance du I.

3. Les échanges entre organismes obligatoires et complémentaires

Le 1° du **III** introduit cinq nouveaux articles après l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, modifié par l'article 4 du présent projet de loi.

- L'article **L. 114-9-1** impose aux agents des organismes d'assurance maladie obligatoire de communiquer aux organismes de l'assurance maladie complémentaire les informations nécessaires à l'identification des auteurs de fraudes sociales qu'ils ont identifiés lors d'une enquête ou d'un contrôle. Ils doivent également communiquer les décisions de déconventionnement prononcées.

La procédure de déconventionnement

En application du décret n° 2020-1465 du 27 novembre 2020 relatif à la procédure de déconventionnement en urgence des professionnels de santé libéraux et modifiant les dispositions relatives aux unions régionales des professionnels de santé, l'assurance maladie peut suspendre provisoirement le **conventionnement** d'un **professionnel de santé** en cas de manquements graves aux engagements conventionnels ayant entraîné un préjudice financier important.

Cette procédure ne concernait initialement que les professionnels de santé libéraux. Elle a été étendue, par plusieurs décrets pris en 2023, aux **centres de santé**, aux pharmaciens, aux prestataires de services et distributeurs de matériel, aux entreprises de transports sanitaires et aux taxis conventionnés ayant adhéré à l'une des conventions ou accords nationaux.

En juin 2025, la Caisse nationale de l'assurance maladie a déconventionné sept centres de santé dentaire d'un même réseau pour sanctionner des pratiques frauduleuses dont le préjudice global est estimé à près de 3 millions d'euros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Communiqué de presse, juin 2025.

- L'article **L. 114-9-2** impose une communication analogue de la part des agents des organismes complémentaires vers les agents de l'assurance maladie obligatoire. Les informations transmises par ce biais ne peuvent être conservées par l'organisme qu'aux fins de déclencher ou poursuivre une procédure de contrôle ou d'enquête pour suspicion de fraude.

- L'article **L. 114-9-3** contraint au secret professionnel les agents des organismes d'assurance maladie complémentaire qui interviennent dans les échanges de données de santé.

En outre, l'utilisation des données communiquées à d'autres fins que la lutte contre la fraude est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros aux termes de l'article 226-21 du code pénal. Les organismes concernés doivent s'assurer de la mise à jour des informations transmises et supprimer sans délai les données

enregistrées dès lors que la suspicion de fraude est écartée et que la personne inculpée est mise hors de cause.

- L'article **L. 114-9-4** autorise les organismes d'assurance maladie complémentaire à recourir à un intermédiaire afin de communiquer les données de santé à la condition que ce dernier présente des garanties techniques et organisationnelles appropriées assurant un haut niveau de sécurité ainsi que des garanties d'indépendance et d'expertise nécessaire à la mise en œuvre des échanges entre organismes.

- L'article **L. 144-9-5** prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire, précise les conditions et modalités de mise en œuvre des échanges d'information, notamment les conditions d'habilitation des personnels ainsi que le rôle et les attributions de l'éventuel intermédiaire.

Le 2° du **III** duplique à l'identique les dispositions précédentes pour les institutions de prévoyance, en introduisant cinq articles à la section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale.

4. La coordination avec l'article 65 de la loi du 6 janvier 1978

Le IV ajoute à la liste prévue à l'article 65 de la loi précitée du 6 janvier 1978, qui détermine les traitements de données de santé autorisés à titre dérogatoire, les traitements en vue de lutter contre la fraude.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- Outre un amendement rédactionnel des rapporteurs ⁽¹⁾, la commission des affaires sociales a fait évoluer le texte sur plusieurs points.

En premier lieu, elle a adopté un amendement des rapporteurs assurant une meilleure sécurité des données personnelles de santé, en renvoyant à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la détermination des garanties demandées aux intermédiaires de traitement employés par les organismes d'assurance maladie complémentaire ⁽²⁾.

En deuxième lieu, elle a adopté un amendement des rapporteurs prévoyant un mécanisme d'information par l'employeur des organismes chargés d'un régime de prévoyance lorsque ce dernier est prévenu par la caisse primaire d'assurance maladie de la suspension du versement d'une indemnité journalière à raison d'une fraude ⁽³⁾.

(1) Amendement n° COM-118.

(2) Amendement n° COM-119.

(3) Amendement n° COM-120.

En troisième lieu, elle a adopté un amendement de M. Alain Milon (groupe Les Républicains) associant les représentants des professionnels de santé à la prise des décrets d'application ⁽¹⁾. Lors des travaux préparatoires, la direction de la sécurité sociale a indiqué que cet ajout pouvait retarder la mise en œuvre de la procédure et aller à l'encontre de l'objectif de fluidification.

Enfin, elle a adopté un amendement de Mme Nathalie Goulet (groupe Union Centriste) introduisant une distinction explicite entre les traitements réalisés à des fins de contrôle contractuel et ceux diligentés à des fins contentieuses pour garantir la proportionnalité des usages et la conformité aux principes de finalité. En outre, cet amendement prévoit l'association des autorités de supervision compétentes – Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) à la définition des modalités d'échange, en cohérence avec les standards applicables aux traitements de données sensibles. Enfin, il propose la transmission annuelle d'un rapport consolidé à la Cnil et à l'ACPR, permettant une traçabilité globale des échanges et une meilleure gouvernance du dispositif ⁽²⁾.

• En séance, les sénateurs ont adopté un amendement n° 299 d'harmonisation rédactionnelle et de sécurisation juridique des rapporteurs avec le soutien du Gouvernement.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a fait évoluer cet article sur plusieurs points.

• Elle a tout d'abord adopté un amendement AS228 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine, malgré l'avis défavorable du rapporteur, visant à préciser que les parties prenantes doivent privilégier les données sous forme de numéros de code « regroupés ». Il est, en outre, précisé que les documents de santé tels que les prescriptions, les ordonnances ou les images médicales ne peuvent faire l'objet d'un traitement par les entreprises d'assurance pour les finalités de contrôle et de vérifications du respect des contrats couvrant les assurés et leurs ayants droit et des conventions souscrites avec les professionnels et les organismes ou les établissements de santé. Le rapporteur estime que l'interdiction du traitement des prescriptions et des ordonnances par les organismes de sécurité sociale risque de le priver de leur principale source d'information pour détecter des fraudes éventuelles.

• Toujours avec un avis défavorable du rapporteur, la commission a adopté trois amendements de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés :

(1) Amendement n° COM-32 rect. quater.

(2) Amendement n° COM-10.

– l’amendement AS5, visant à garantir que les données à caractère personnel sont protégées contre tout accès à tout acteur privé ;

– l’amendement AS35, visant à restreindre l’accès aux données de santé aux seuls médecins-conseils et non plus aux « professionnels de santé » ;

– l’amendement AS4, visant à interdire expressément que les données ne soient utilisées dans la fixation du prix du contrat d’assurance par les organismes complémentaires.

• Elle a adopté un amendement AS231 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine – avec un avis défavorable du rapporteur – afin de préciser que le secret professionnel ne peut être levé pour le traitement des données aux fins de vérification et de contrôle de l’exécution des contrats couvrant les assurés et leurs ayants droit. Dans la même logique, elle a adopté, contre l’avis du rapporteur, un amendement AS342 de M. Paul-André Colombani et plusieurs de ses collègues du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, visant à exclure la transmission des données relatives au diagnostic, aux traitements, aux antécédents médicaux ou à toute information clinique étrangère à la seule identification d’un acte ou d’une prestation dans le cadre du tiers payant.

• Avec un avis de sagesse du rapporteur, elle a adopté l’amendement AS232 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine, visant à ce que le décret en Conseil d’État précise les modalités d’information « renforcée et individuelle » des assurés et de leurs ayants droit afin que les personnes concernées soient dûment informées des informations partagées.

• La commission a adopté deux amendements identiques AS62 de M. Fabien Di Filippo (groupe Droite Républicaine) et AS365 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé, recueillant un avis de sagesse du rapporteur, afin de supprimer l’obligation, introduite par le Sénat, pour un employeur lorsqu’il est informé par la caisse primaire d’assurance maladie de la suspension du versement des indemnités journalières d’en avertir l’organisme de prévoyance de l’entreprise. L’amendement prévoit que c’est à la caisse qui met en œuvre la suspension qu’incombe la transmission de l’information. Le rapporteur partage l’idée que cette nouvelle disposition introduite par le Sénat faisait peser une charge sur l’employeur qui ne se justifie que si les organismes assureurs ne peuvent pas disposer de l’information par un autre biais.

• La commission a adopté l’amendement AS456 du rapporteur visant à revenir à la rédaction initiale du IV de l’article 5 car l’amendement rédactionnel adopté au Sénat conduit à exonérer de l’autorisation de la Cnil deux catégories de traitement mis en œuvre par les organismes complémentaires au lieu d’une seule.

• Enfin, elle a complété l’article par un V précisant que les données mentionnées au présent article ne peuvent faire l’objet d’aucun traitement à des fins commerciales, de tarification, d’évaluation du risque ou de segmentation des assurés

en adoptant, contre l'avis du rapporteur, l'amendement AS344 de M. Paul-André Colombani et plusieurs de ses collègues du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires.

● Par ailleurs, la commission a adopté quatorze amendements rédactionnels AS440, AS441, AS442, AS443, AS444, AS445, AS446, AS447, AS449, AS450, AS451, AS452, AS454 et AS455 du rapporteur.

*

* *

Article 5 bis A (nouveau)

Création d'un système de signalement commun entre l'assurance maladie obligatoire et les organismes complémentaires d'assurance maladie ouvert aux assurés

Introduit par la commission

L'article 5 *bis* A ouvre la possibilité pour l'assurance maladie obligatoire et les organismes complémentaires d'assurance maladie de conclure un accord visant à la création d'un système de signalement commun pour les assurés victimes de fraude.

Cet article résulte de l'adoption de deux amendements identiques AS197 de Mme Sophie Taillé-Polian et des membres du groupe Écologiste et Social et AS268 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire, permettant à la Caisse nationale de l'assurance maladie, conjointement avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ou avec l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, de conclure avec une ou plusieurs fédérations ou organisations professionnelles regroupant des organismes d'assurance maladie complémentaire un accord déterminant les conditions de mise en œuvre d'un système de signalement, par les assurés qui en sont victimes, de l'existence de faits de nature à faire présumer l'un des cas de fraude en matière sociale mentionnés à l'article L. 114-16-2 visant notamment à l'obtention d'un paiement ou d'une prestation d'un organisme d'assurance maladie obligatoire ou d'un organisme d'assurance maladie complémentaire.

*

* *

Article 5 bis

Communication d'informations par l'administration fiscale aux organismes d'assurance complémentaires et de retraite supplémentaire pour déterminer le taux des contributions sociales

Adopté par la commission avec modifications

L'article 5 *bis* autorise l'administration fiscale à communiquer les informations nécessaires aux organismes d'assurance complémentaires et de retraite supplémentaire pour déterminer le taux des contributions sociales à appliquer aux prestations de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire qu'elles doivent précompter avant de les verser à leurs bénéficiaires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les indemnités journalières complémentaires, les rentes d'invalidité, de conjoint ou d'éducation ainsi que les rentes de retraite supplémentaire versées par les organismes d'assurance et de retraite supplémentaire aux retraités, invalides et demandeurs d'emploi sont en principe soumises à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ainsi qu'à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). Toutefois, ces revenus de remplacement peuvent ouvrir droit à des exonérations ou à des taux réduits, en fonction du taux de CSG applicable.

Actuellement, pour déterminer le taux applicable à chaque bénéficiaire, les organismes verseurs doivent demander individuellement à chacun des bénéficiaires son revenu fiscal de référence et le nombre de parts composant son foyer fiscal. En l'absence de transmission de ces données par le bénéficiaire ou de justificatif, le taux de CSG le plus élevé est appliqué par défaut, entraînant des régularisations *a posteriori* de montants de contributions sociales applicables, d'assiette et de précompte de l'impôt sur le revenu à la source.

Cette régularisation *a posteriori* n'apparaît pas efficiente, ni pour les bénéficiaires sur qui repose la démarche de transmission des données, ni pour la sécurisation de l'assiette des contributions sociales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 140 rect. de M. Xavier Iacovelli et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, avec le soutien de la commission et du Gouvernement, autorisant la communication par l'administration fiscale des données relatives à chaque bénéficiaire aux organismes d'assurance complémentaires et de retraite supplémentaire.

Cette communication aux organismes d'assurance complémentaires (institutions de prévoyance, mutuelles et entreprises d'assurances) et de retraite supplémentaire versant des prestations de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire éviterait des démarches aux bénéficiaires et des régularisations *a posteriori*.

Aussi, le nouvel article 5 *bis* complète le VI de la section 2 du chapitre III du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales par un **nouvel article L. 162 BA** qui prévoit que l'administration fiscale communique aux entreprises d'assurance régies par le code des assurances, aux mutuelles et unions régies par le code de la mutualité, aux institutions de prévoyance, unions d'institutions de prévoyance, institutions de gestion de retraite supplémentaire et institutions de retraite professionnelle supplémentaire régies par les titres III et IV du livre IX du code de la sécurité sociale et aux institutions régies par l'article L. 727-2 du code rural et de la pêche maritime les informations nominatives nécessaires à la détermination des contributions sociales, prévues aux articles L. 136-1 et L. 137-41 du code de la sécurité sociale et à l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, applicables sur les revenus de remplacement qu'elles versent.

L'article L. 162 BA prévoit également que le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques peut être utilisé pour les demandes, échanges et traitements nécessaires à l'application du présent article.

Afin de limiter le nombre d'acteurs impliqués dans le dispositif, l'accès aux informations fiscales s'effectuera *via* des opérateurs techniques intervenant en tant que concentrateurs mis à disposition par le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP), la Fédération française de l'assurance (FFA) et la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels AS457 et AS458 du rapporteur.

*

* *

Article 6

Renforcement des prérogatives des services départementaux chargés du handicap et de l'autonomie en matière de lutte contre la fraude

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 du projet de loi, tel que modifié par le Sénat, vise à intégrer pleinement les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les services départementaux chargés des prestations d'autonomie et de handicap dans le dispositif général de lutte contre la fraude sociale. Il étend à ces services le bénéfice du droit de communication prévu par le code de la sécurité sociale et habilite leurs agents à disposer de tous renseignements ou documents utiles à l'accomplissement de leurs missions de contrôle des prestations servies par les départements. La commission a, d'une part, élargi le champ des services départementaux pouvant bénéficier de la mesure et, d'autre part, intégré les centres de coopération policière et douanière transfrontaliers au périmètre des acteurs habilités à échanger des informations pour la lutte contre la fraude sociale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DÉPARTEMENT EST LE CHEF DE FILE DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE EN MATIÈRE DE SOUTIEN À L'AUTONOMIE

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consacre le département comme chef de file de l'action sociale. L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose ainsi que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ».

À ce titre, cinq aides sociales spécifiques interviennent dans le domaine du soutien à l'autonomie : l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide sociale à l'hébergement (ASH). Ces aides diffèrent dans leurs logiques (minimum social universel ou catégoriel, compensation globale ou individualisée, soutien financier en fonction des charges et des ressources) et dans leur fonctionnement :

– l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est versée à 1,3 million de bénéficiaires pour un montant total de prestations de 11,8 milliards d'euros en 2023. Elle s'inscrit dans une logique de minimum social (garantir un revenu minimal aux personnes en situation de handicap), avec un caractère subsidiaire et différentiel, tempéré récemment par sa déconjugalisation en 2023 ;

– l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) est versée à 463 800 bénéficiaires pour un montant total de prestations de 1,4 milliard d'euros

en 2023. Il s'agit d'une aide monétaire, sans condition de ressources, visant à compenser les charges et pertes de ressources liées au handicap de l'enfant ;

– l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui est versée à 1,36 million de bénéficiaires pour un montant total de prestations de 7,1 milliards d'euros en 2023, et la prestation de compensation du handicap (PCH), qui est versée à 450 000 bénéficiaires pour un montant total de 3 milliards d'euros en 2023. Il s'agit dans les deux cas de prestations en nature, répondant à des principes de compensation des charges induites par la dépendance ou le handicap (aide à domicile ou d'un accueillant familial, aide à l'adaptation du logement, aide au transport, *etc.*) ;

– l'aide sociale à l'hébergement (ASH), qui est versée à près de 251 000 bénéficiaires pour un montant total de prestations de 7 milliards d'euros en 2023. Il s'agit d'une aide financière versée sous condition de ressources, qui permet de prendre en charge une partie des frais d'hébergement en établissement, au bénéfice des personnes âgées (ASH-PA) comme des personnes en situation de handicap (ASH-PH). Il s'agit d'une aide différentielle, versée de façon subsidiaire par rapport aux autres aides et prestations, et qui n'intervient qu'après mise à contribution des obligés alimentaires. Elle constitue une avance qui peut être récupérée par le département dans le cadre du recours sur succession.

Ces prestations reposent sur une gestion qui peut être soit intégrée, soit partagée entre plusieurs acteurs :

– les départements, qui gèrent l'APA et l'ASH pour les personnes âgées de manière intégrée, au sein de services autonomie intégrés aux conseils départementaux. Ils exercent également un rôle prépondérant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), guichet unique départemental pour les personnes en situation de handicap et de leurs proches (articles L. 146-3 à L. 146-12-2 du CASF). Les MDPH sont constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public et administrées par une commission exécutive présidée par le président du conseil départemental. Elles instruisent l'ensemble des prestations pour les personnes handicapées (à l'exception de l'ASH-PH) et préparent les décisions d'ouverture des droits relevant des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH – articles L. 241-5 à L. 241-12 du CASF). Les MDPH peuvent par ailleurs se regrouper avec les équipes chargées de l'autonomie du département au sein de maisons départementales de l'autonomie (MDA), compétentes à la fois pour les personnes âgées et les personnes handicapées (article L. 149-4 du CASF) ;

– l'État, qui exerce une mission de régulation et de financement. La définition juridique ainsi que la détermination du régime de ces prestations relèvent du législateur et du pouvoir réglementaire, y compris la fixation des montants de certains plafonds, tarifs socles et barèmes auxquels elles sont soumises. L'État conserve également un rôle de financement (AAH) ;

– la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui est investie d'une mission de pilotage, d'animation et de coordination des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques d'autonomie, à la fois à l'égard des MDPH, des MDA et des services publics départementaux de l'autonomie, en vue de garantir l'équité de ces politiques. Elle est également tenue de concevoir et mettre « *en place un programme de contrôle et de lutte contre la fraude* » (article L. 114-9 du code de la sécurité sociale). Elle assure le financement, soit directement, soit par le biais de fonds de concours versés aux départements, de tout ou partie des aides sociales dans le domaine de l'autonomie ;

– enfin, les caisses d'allocations familiales (CAF), qui assurent le versement d'une partie des prestations (AAH, AEEH).

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LA GESTION DES PRINCIPALES AIDES SOCIALES

	AAH	AEEH	PCH	APA	ASH
Instructeur et prescripteur	MDPH CDAPH	MDPH CDAPH	MDPH CDAPH	Département PCD	Département PCD
Principes et critères d'attribution	L. 821-1 et suivants du CSS	L. 541-1 et suivants du CSS	L. 245-1 et suivants du CASF	L. 232-1 et suivants du CASF	L. 131-1 et suivants du CASF
Versement	Caf	Caf	Département	Département	Département
Financeurs	État	CNSA	Département (CNSA)	Département (CNSA)	Département (CNSA)

MDPH = maisons départementales des personnes handicapées ; CDAPH = commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; PCD = président du conseil départemental ; CSS = code de la sécurité sociale.

Source : rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, *Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales (AAH, AEEH, PCH, APA, ASH) et panorama des aides extralégales*, mai 2025, IGF n° 2024-M-072-03 et IGAS n° 2025-014R, p. 8.

B. LA NÉCESSITÉ DE STRUCTURER UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX AIDES SOCIALES LÉGALES EN MATIÈRE DE SOUTIEN À L'AUTONOMIE

Les dispositions relatives à la lutte contre la fraude sociale sont définies par les articles L. 114-9 et suivants du code de la sécurité sociale. Dans ce cadre, il est attendu de la CNSA de mettre en place un plan de lutte contre la fraude concernant les prestations relevant du périmètre de la branche autonomie. Or, les services chargés de l'attribution des prestations à destination des personnes en situation de perte d'autonomie (à savoir les MDPH et les départements) ne sont pas des organismes de sécurité sociale et ne sont pas couverts par les dispositions de lutte contre la fraude définies aux articles L. 114-9 à L. 114-22-2 du code de la sécurité sociale.

C'est ce constat qui a conduit, dans un rapport de mai 2025, les inspections générales des finances et des affaires sociales à souligner que « *la culture du contrôle*

et de la lutte contre la fraude, embryonnaire tant en MDPH que dans les services autonomie, présente un risque au regard des enjeux humains et financiers des aides attribuées »⁽¹⁾. Les inspecteurs estiment que l'activité de contrôle dans l'attribution de ces aides « demeure peu structurée [...], hétérogène et, en tout état de cause, largement insuffisante, notamment parce qu'il est souvent vu comme secondaire par rapport aux délais de traitement et à l'accès aux droits » et qu'il « n'existe aucune stratégie de détection, en dépit de l'existence de fraudes avérées [...] (altération de certificats médicaux, fraude à la résidence, prestations d'aides humaines sous-réalisées et/ou surfacturées, fraude interne, etc.) »⁽²⁾.

Cette situation résulterait en partie, selon les inspecteurs, du fait de la distinction dans l'attribution de certaines aides entre les services instructeurs (en particulier pour les MDPH) et les services payeurs (CAF, départements), qui conduirait parfois à des « *risques de déresponsabilisation et d'aléa moral, susceptibles d'altérer le paiement à bon droit, l'équité territoriale, et l'égalité devant la solidarité nationale* », chaque service considérant que le contrôle relève d'une autre entité. Elle résulterait aussi d'un manque d'outils et de ressources dans les services gestionnaires et de lacunes dans « *l'automatisation des échanges de données entre les services instructeurs et services payeurs avec les autres organismes, notamment publics (sécurité sociale, services fiscaux, etc.)* » qui ne permettent pas « *de sécuriser les informations ni lors de l'instruction des demandes ni pour leur actualisation en fonction de l'évolution de la situation du bénéficiaire* »⁽³⁾.

Dans ce contexte, le rapport préconise notamment de « *formaliser une stratégie de lutte contre la fraude à la fois au niveau national et dans les départements (MDPH, équipes autonomie), pilotée par la CNSA et intégrer l'autonomie et le handicap dans les travaux des comités opérationnels départementaux antifraude* » (proposition n° 18)⁽⁴⁾ et de renforcer et faciliter les échanges d'information des MDPH et des services départementaux en matière de lutte contre la fraude (proposition n° 15)⁽⁵⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article vise à autoriser les MDPH et les agents des conseils départementaux chargés de la gestion de l'allocation personnelle d'autonomie à participer à des échanges d'information avec des organismes de sécurité sociale et l'État dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.

(1) *Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales (AAH, AEEH, PCH, APA, ASH) et panorama des aides extralégales*, mai 2025, IGF n° 2024-M-072-03 et IGAS n° 2025-014R, p. 40.

(2) *Ibid.*, p. 7.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, p. 32.

(5) *Ibid.*, p. 31.

À cette fin, le 1° modifie l'article L. 114-16 du code de la sécurité sociale afin d'y faire figurer les MDPH (article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles), les services des collectivités d'outre-mer assurant la même mission (article L. 531-8 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, article L. 582-2 pour Saint-Barthélemy et article L. 583-2 pour Saint-Martin) et les services départementaux chargés de l'APA parmi les personnes devant recevoir un signalement de la part du directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie lorsqu'un professionnel de santé est interdit d'exercer sa profession. Cette disposition permettra aux services concernés de sécuriser la validité des certificats médicaux qui leur sont communiqués pour l'attribution de certaines aides sociales.

Les 2° et 3° procèdent à un élargissement de la liste des agents mentionnés à l'article L. 114-16-3 habilités à s'échanger tous renseignements et tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes en matière sociale au titre de l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'au recouvrement des prestations sociales versées indûment. La modification permet aussi à ces agents, par renvoi à l'article L. 114-16 du code de la sécurité sociale, de faire l'objet de communication de l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure permettant de présumer une fraude sociale. Les possibilités d'échanges d'informations ainsi ouvertes avec notamment les organismes locaux de protection sociale, les officiers et agents de police judiciaire, les agents compétents des impôts, des douanes, de France Travail, de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), de l'inspection du travail, des agences régionales de santé ou encore des services préfectoraux sont de nature à enrichir les informations utiles à la vérification de certaines situations de fraude auxquelles est exposée la branche autonomie.

Les agents concernés par cet élargissement sont, d'une part, les agents désignés à cet effet par le directeur de la MDPH (ou du service des collectivités d'outre-mer assurant cette mission) et, d'autre part, les agents désignés à cet effet par le président du conseil départemental dans les services chargés de l'évaluation des droits à l'APA et du contrôle de son utilisation (article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles) ainsi que dans les services chargés du paiement de la PCH (article L. 245-5).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. Les modifications apportées en commission

La commission a adopté l'article 6 sans modification.

2. Les modifications apportées en séance

Le Sénat a adopté deux amendements lors de l'examen du projet de loi en séance publique :

– un amendement n° 34 rect. *quater* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires, Union Centriste et Les Républicains, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, cherchant à étendre le champ du présent article à l'ensemble des prestations versées par les départements : la PCH (article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles), l'ASH (articles L. 132-1 et L. 132-3), l'aide à domicile pour les personnes âgées (article L. 231-1) ou les personnes handicapées (article L. 245-1). Le Gouvernement a toutefois souligné, en défense de son avis défavorable, que le texte actuel couvrirait déjà l'essentiel des prestations pour lesquelles le partage d'information présente un intérêt pour les services en matière de lutte contre la fraude, en particulier les prestations qui relèvent des MDPH. Il a rappelé que sont déjà incluses dans le dispositif les prestations liées au handicap telles que la PCH, l'AAH et l'AAEH, ainsi que les services départementaux chargés de l'APA. Ces prestations concentrent la majorité des échanges d'information et des enjeux de contrôle entre les organismes de sécurité sociale, les MDPH et les départements. Il rappelle enfin que l'article L. 133-3 du CASF prévoit déjà la transmission sous certaines conditions des informations fiscales et sociales nécessaire pour instruire les demandes tendant à l'admission à l'aide sociale ou à la radiation éventuelle du bénéficiaire ;

– un amendement rédactionnel n° 288 de la commission.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a renforcé et clarifié le dispositif adopté par le Sénat à travers l'adoption :

– d'un amendement AS407 du rapporteur visant à étendre aux services départementaux le bénéfice de la part de l'autorité judiciaire de toute indication que celle-ci recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer l'existence d'une fraude commise en matière sociale ;

– d'un amendement AS408 du rapporteur étendant effectivement le champ des services habilités à recevoir du directeur de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) la liste des personnels médicaux interdits d'exercice de manière temporaire ou définitive à l'ensemble des services départementaux chargés des prestations en matière d'aide sociale ;

– d'un amendement AS413 du rapporteur étendant effectivement la liste des agents pouvant s'échanger des informations en matière de la lutte contre la fraude sociale à l'ensemble des agents des services chargés des prestations versées par les départements en matière d'aide sociale ;

– d'un amendement AS363 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé (groupe Horizons & Indépendants) intégrant les agents de police, de gendarmerie et des douanes affectés dans les centres de coopération policière et douanière

transfrontaliers au périmètre des acteurs habilités à échanger des informations pour la lutte contre la fraude sociale ;

– de trois amendements rédactionnels AS409, AS410 et AS412 du rapporteur.

*

* *

Article 6 bis

Extension de l'obligation de versement sur un compte bancaire ouvert dans l'espace unique de paiement en euros aux aides sociales départementales

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 *bis* du projet de loi, introduit par le Sénat, étend aux aides sociales versées par les départements (en particulier aux personnes en perte d'autonomie et aux personnes en situation de handicap) l'obligation, déjà applicable à de nombreuses prestations versées par les organismes de sécurité sociale, d'être perçues sur un compte bancaire ouvert en France ou dans un État de l'espace unique de paiement en euros (*Single Euro Payments Area* – SEPA).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 114-10-2-1 du code de la sécurité sociale, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾, dispose que les allocations et prestations sociales soumises à une condition de résidence en France et servies par les organismes de sécurité sociale sont versées sur des comptes bancaires ouverts en France ou dans un État de l'espace unique de paiement en euros (*Single Euro Payments Area* – SEPA).

L'obligation ne couvre que les prestations gérées par les organismes de sécurité sociale au sens strict (caisses d'allocations familiales, caisses d'assurance maladie, *etc.*) et qui sont soumises à une condition de résidence en France pour leur attribution. Sont ainsi déjà soumises à cette obligation, par exemple, l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé qui sont, d'une part, servies par les caisses d'allocations familiales et, d'autre part, soumises à une obligation de résidence en France.

Cette exigence de domiciliation bancaire garantit l'effectivité du lien de résidence, sécurise les flux financiers versés et facilite les contrôles par les

(1) Article 99 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, introduit dans la loi à la suite de la reprise en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale de l'amendement n° 2587 du Gouvernement dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

organismes payeurs, en évitant notamment des versements sur des comptes situés dans des États tiers hors SEPA.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 6 *bis*, issu d'un amendement n° 35 rect. *ter* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires, Union Centriste et Les Républicains adopté en séance publique, complète l'article L. 114-10-2-1 du code de la sécurité sociale afin d'étendre l'obligation de versement sur un compte bancaire ouvert en France ou dans l'espace unique de paiement en euros à certaines prestations et allocations d'aide sociale servies par les départements.

Sont ainsi explicitement visées les principales prestations légales d'aide sociale gérées par les départements, notamment les aides sociales à l'hébergement, l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap. Ces trois aides sont par ailleurs soumises à une obligation de résidence : les versements de la prestation de compensation du handicap (article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (article L. 232-1) sont conditionnés au fait de résider de façon stable et régulière en France, tandis que la perception des aides sociales à l'hébergement (article L. 231-1) est conditionnée aux faits de résider en France et d'être hébergé dans un établissement agréé. Sont également visées les aides à domicile des départements pour les personnes âgées (article L. 231-1) ou en situation de handicap (article L. 241-1), délivrées par définition dans le département du demandeur.

Pour ces prestations spécifiques, au même titre que pour celles servies par les organismes de sécurité sociale, le versement devra désormais être effectué sur un compte bancaire ouvert dans un établissement établi en France ou dans un autre État de l'espace unique de paiement en euros.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de cet article, cette extension permet de mettre fin à une différence de traitement jugée injustifiée entre bénéficiaires de prestations sociales selon que l'allocataire relève d'un organisme de sécurité sociale ou d'un conseil départemental. Elle doit contribuer à une meilleure cohérence juridique entre les régimes de versement des aides sociales, à sécuriser les paiements publics et à renforcer la lutte contre certaines pratiques de fraude ou de contournement liées à l'utilisation de comptes bancaires étrangers ne relevant pas de l'espace unique de paiement en euros.

L'amendement a reçu un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement. La commission a en effet estimé que le dispositif répondait à une incohérence du droit en vigueur entre les organismes de sécurité sociale et les départements, tandis que le Gouvernement a rappelé que par nature les prestations servies par les départements supposaient une obligation de résidence en France dans le département du demandeur.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a renforcé et clarifié le dispositif adopté par le Sénat à travers l'adoption d'un amendement AS414 du rapporteur étendant l'obligation de versement sur un compte domicilié en France ou dans l'espace SEPA à l'ensemble des prestations versées par les départements en matière d'aide sociale et soumises à une condition de résidence.

*

* *

Article 6 ter

Extension du champ des agents autorisés au sein de la direction générale de l'aviation civile à échanger des informations en matière de lutte contre la fraude sociale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 *ter* du projet de loi, introduit par le Sénat, élargit le champ des agents de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) autorisés à échanger des informations avec les autres administrations concernées pour la lutte contre la fraude dans le secteur aérien. Il permet d'associer aux corps techniques les fonctionnaires des corps administratifs de ladite direction générale chargés de la lutte contre le travail illégal.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La lutte contre la fraude sociale, en particulier celle relative aux infractions constitutives de travail illégal, repose sur un dispositif de partage de l'information entre plusieurs administrations, défini à l'article L. 8271-1-2 du code du travail et à l'article L. 114-16-3 du code de la sécurité sociale.

L'article L. 8271-1-2 du code du travail détaille la liste des agents de contrôle compétents pour constater les infractions constitutives de travail illégal. Figurent sur cette liste, en particulier : les agents de l'inspection du travail, les agents des organismes de sécurité sociale, les agents des services fiscaux et douaniers, les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que divers services spécialisés dans des domaines sectoriels, tels que « *les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés* ».

Ceux-ci interviennent dans un champ où les enjeux de travail illégal sont significatifs : recours à des personnels non déclarés, non-respect des règles relatives au détachement des travailleurs, dissimulation d'heures de travail dans certaines activités liées au transport aérien (manutention, assistance en escale, sous-traitance). En l'état du droit, l'habilitation à échanger des informations vise toutefois les seuls fonctionnaires relevant des corps techniques de l'aviation civile, ce qui ne couvre pas

l'ensemble des agents administratifs de la direction générale de l'aviation civile impliqués dans la lutte contre le travail illégal.

L'article L. 114-16-3 du code de la sécurité sociale énumère les services et organismes pouvant se communiquer spontanément ou sur demande tous renseignements et documents utiles à la recherche ou à la constatation des infractions constitutives de fraude sociale, faisant notamment référence aux agents chargés de la lutte contre le travail illégal et mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 6 *ter* résulte de l'adoption en séance d'un amendement n° 131 rect. *bis* de Mme Patricia Demas et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, avec des avis favorables de la commission et du Gouvernement. Il modifie l'article L. 8271-1-2 du code du travail pour préciser que sont compétents en matière de recherche et de constatations des infractions de travail illégal, non seulement les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile, mais également les fonctionnaires des corps administratifs de l'aviation civile chargés de la lutte contre le travail illégal.

Ce faisant, le texte aligne le périmètre des agents de la direction générale de l'aviation civile pouvant participer aux échanges d'informations prévus en matière de lutte contre la fraude sociale par le code de la Sécurité sociale sur la réalité organisationnelle de la lutte contre le travail illégal dans le secteur aérien. Les fonctionnaires des corps administratifs de la direction générale, dès lors qu'ils sont commissionnés et assermentés à cette fin, pourront ainsi échanger librement, avec les autres administrations concernées, tous documents ou informations utiles à la lutte contre la fraude sociale.

Le présent article vise ainsi à améliorer la circulation des données entre acteurs déjà compétents, dans un secteur particulièrement exposé aux pratiques frauduleuses comme la fraude au travailleur détaché. Il contribue à la synergie entre les services de l'État et les organismes de protection sociale dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale de manière plus générale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel AS426 du rapporteur.

*

* *

Article 7

Rendre obligatoires la géolocalisation des transporteurs sanitaires et des taxis conventionnés ainsi que le système électronique de facturation intégré

Adopté par la commission sans modification

L'article 7, adopté sans modification par le Sénat, rend obligatoire, au plus tard au 1^{er} janvier 2027, l'équipement en dispositifs de géolocalisation et le recours à un système électronique de facturation intégré pour l'ensemble des véhicules des entreprises de transport sanitaire et des taxis conventionnés avec l'assurance maladie. Il vise à sécuriser et fiabiliser la facturation des transports pris en charge par l'assurance maladie, en limitant les risques de facturations fictives ou irrégulières.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ASSURANCE MALADIE DES FRAIS DE TRANSPORT SANITAIRE DES PATIENTS

• L'article L. 6312-1 du code de la santé publique désigne le transport sanitaire comme « *tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet* ». La prise en charge des transports sanitaires par l'assurance maladie est prévue à l'article L. 160-8 du code de la sécurité sociale qui couvre les « *frais de transport des personnes se trouvant dans l'obligation de se déplacer pour recevoir les soins ou subir les examens appropriés à leur état* ».

Cette prise en charge est conditionnée à une prescription médicale de transport sur la base du trajet « *le moins onéreux* » et du mode de transport « *le plus adapté à l'état du patient* » (article L. 322-5 du code de la sécurité sociale). Il peut s'agir de transporteurs sanitaires qui utilisent des ambulances, autorisant le transport couché, ou des véhicules sanitaires légers (VSL), pour le transport assis de trois patients au plus. Les déplacements peuvent être également assurés par un taxi conventionné avec la caisse primaire d'assurance maladie.

En 2023, l'offre de transport de patients reposait sur 5 212 entreprises de transport sanitaire (14 772 ambulances et 14 285 VSL) et 28 916 entreprises de taxis conventionnés (40 132 taxis), qui ont accompagné au total 6,45 millions de patients, dont plus de la moitié en taxi. L'offre est néanmoins très hétérogène selon les territoires et les types de véhicules avec des problématiques d'accès dans certains espaces.

• Les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les entreprises de transport sanitaire ou de taxis sont définis par des conventions distinctes.

Pour les entreprises de transports sanitaires, les modalités de prise en charge des frais sont précisées par une « *convention nationale conclue pour une durée au plus égale à cinq ans entre une ou plusieurs organisations syndicales nationales les plus représentatives des ambulanciers et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie* ». Cette convention énonce notamment les conditions à remplir par les entreprises pour être conventionnées et les modalités de contrôle associées, ainsi que les conditions de leur rémunération (article L. 322-5-2 du code de la sécurité sociale).

Pour les entreprises de taxis, les frais d'un transport sanitaire ne peuvent donner lieu à remboursement que si cette entreprise a préalablement conclu une convention avec un organisme local d'assurance maladie. Établie pour une durée au plus égale à cinq ans, elle doit être conforme à une convention-cadre nationale, à laquelle est annexée une convention type avec les entreprises de taxis. La convention-cadre nationale détermine notamment les conditions d'exécution des transports sanitaires, les modalités de rémunération, les règles de facturation, les règles de modulation de la rémunération afin de contribuer à la maîtrise des dépenses, au développement des transports partagés et à la lutte contre la fraude, ainsi que les dispositifs d'aide à l'équipement des taxis, notamment pour l'acquisition d'outils de géolocalisation des véhicules (article L. 322-5).

B. UNE DYNAMIQUE SOUTENUE DES DÉPENSES DE TRANSPORTS SANITAIRES QUI ONT RENDU NÉCESSAIRES DES MESURES D'ENCADREMENT

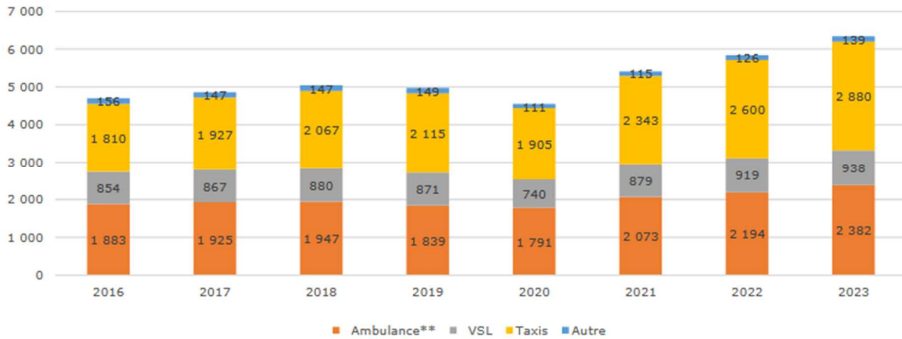
Les dépenses de transport sanitaire constituent une enveloppe très dynamique : elles ont atteint 6,74 milliards d'euros en 2024 (+ 6 % par rapport à 2023 et + 43 % par rapport à 2016), dont 3,67 milliards d'euros pour les transporteurs sanitaires (ambulances et VSL) et 3,07 milliards d'euros pour les taxis conventionnés ⁽¹⁾. Elles atteindraient 6,9 milliards d'euros en 2026 ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 111 (2025-2026) de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 5 novembre 2025, p. 33.

(2) Projet de loi de financement de la sécurité sociale, annexe 5, Objectif national de dépenses d'assurance maladie et dépenses de santé, p. 80.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TRANSPORT SANITAIRE ENTRE 2016 ET 2023

(en millions d'euros)



Source : Assurance maladie, Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : les propositions de l'assurance maladie pour 2025, juillet 2024, p. 275.

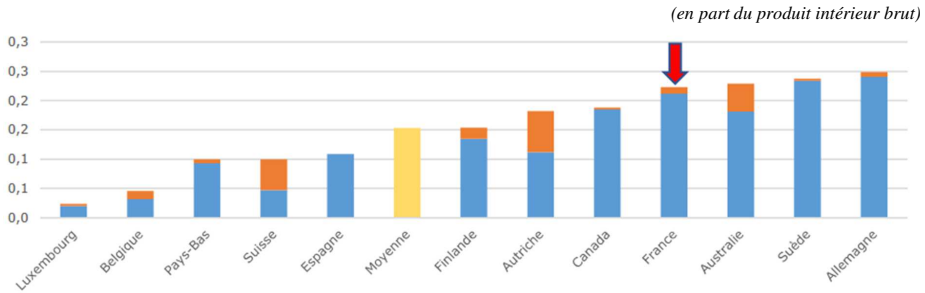
Cette croissance soutenue résulte en partie d'un effet volume, lié à l'accroissement de la demande de transports sanitaires, en lien avec le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre d'usagers en affection de longue durée : le nombre de patients transportés est passé de 5,67 millions en 2016 à 6,45 millions en 2023. Cette augmentation des flux profite principalement au transport par taxi conventionné : le nombre de patients ayant recours à un transport sanitaire a augmenté de 370 000 entre 2016 et 2023, alors que le nombre de patients ayant recours à un taxi a progressé de 870 000 sur la même période ⁽¹⁾. De ce fait, la croissance des dépenses de transport sanitaire résulte aussi d'un effet prix, puisque le prix moyen d'un transport en taxi est supérieur à celui d'un véhicule sanitaire léger. En 2023, les dépenses moyennes s'élevaient à 115 euros en ambulance, 61 euros en taxi et 35 euros en VSL ⁽²⁾.

Par ailleurs, la France fait partie des pays où les dépenses totales de transport sanitaire et secours d'urgence sont parmi les plus élevées, avec l'Allemagne. Exprimée en part du produit intérieur brut, elle se rapproche des pays où les niveaux de dépenses sont les plus élevés et se situe au-dessus de la moyenne, avec une part élevée de financements publics.

(1) Assurance maladie, Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : les propositions de l'assurance maladie pour 2025, juillet 2024, p. 277.

(2) Ibid., p. 276.

DÉPENSES DE TRANSPORT SANITAIRE ET SECOURS D'URGENCE PAR PAYS EN 2021



Source : Assurance maladie, *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : les propositions de l'assurance maladie pour 2025*, juillet 2024, p. 288.

Le constat de dépenses de transport sanitaire très dynamiques depuis plusieurs années a conduit à la mise en œuvre par les pouvoirs publics de plusieurs mesures d'encadrement au cours des dernières années :

– l'incitation à recourir au transport partagé en décourageant financièrement les patients à le refuser ⁽¹⁾. L'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale dispose depuis 2024 que lorsqu'un « *patient refuse le transport partagé que lui propose une entreprise de transport sanitaire ou une entreprise de taxi conventionnée, alors que son état de santé n'est pas incompatible avec une telle solution de transport [...] ses frais de transport sont pris en charge après application au prix facturé d'un coefficient de minoration* ». Cette minoration ne s'applique toutefois pas à ce jour en l'absence de textes d'application. En revanche, l'article L. 322-5-1 précise que les patients refusant le transport partagé ne peuvent pas bénéficier de la dispense d'avance de frais ;

– le doublement par décret des franchises applicables au transport sanitaire depuis le 31 mars 2024 de 2 à 4 euros par transport ⁽²⁾, ce montant s'appliquant à chaque trajet effectué (article D. 160-9) dans la limite d'un montant journalier de 8 euros (article D. 160-11) ;

– la révision du modèle tarifaire et des règles de conventionnement des taxis par la transformation en 2025 du cadre conventionnel applicable ⁽³⁾. L'article L. 322-5 a mis en place une convention-cadre nationale à laquelle doit se conformer l'ensemble des conventions entre les caisses locales d'assurance maladie et les entreprises de taxi. Une nouvelle convention-cadre nationale, harmonisant les règles

(1) Article 69 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 et décret n° 2025-202 du 28 février 2025 relatif aux conditions de mise en œuvre des transports partagés de patients.

(2) Décret n° 2024-114 du 16 février 2024 relatif à la participation des assurés aux frais de santé en application des II et III de l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 59 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

de tarification entre départements, applicable à compter du 1^{er} novembre 2025, est entrée en vigueur en juillet 2025 ⁽¹⁾.

C. UNE GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DE LA GÉOLOCALISATION ET DE LA FACTURATION INTÉGRÉE PAR VOIE CONVENTIONNELLE

Afin de lutter contre certaines fraudes sur le transport de patients comme la falsification de factures ou des transports effectués, et de vérifier systématiquement la conformité de la facturation avec la réalité des courses, l'assurance maladie a incité par voie conventionnelle au déploiement couplé des outils intégrés de géolocalisation et de facturation par le biais du service électronique de facturation intégré (Sefi). Ce service est une solution de facturation intégrée au logiciel métier des transporteurs leur permettant d'élaborer une facture normée à partir d'une prescription médicale et des informations détenues par l'assurance maladie. Il offre plusieurs services additionnels en ligne : consultation des prescriptions électroniques de transport des patients, simplification et fiabilisation de la facturation, numérisation et transmission des pièces justificatives nécessaires au remboursement des frais de transport.

Le champ conventionnel a fortement incité au cours des dernières années les différents professionnels à recourir à la géolocalisation et à la facturation intégrée. Le dispositif de géolocalisation alimente directement le logiciel de facturation avec le nombre de kilomètres effectués, les lieux et heures de départ, tandis que le service électronique de facturation intégré garantit à l'entreprise une facturation dont la conformité est validée par l'assurance maladie, réduisant les rejets des factures transmises et facilitant la gestion en direct de la facturation.

Pour les transporteurs sanitaires, l'avenant n° 10 de 2021 à la convention nationale ⁽²⁾ rend obligatoire le recours au service électronique de facturation intégré. Les entreprises bénéficient en contrepartie d'une aide financière pour s'équiper ; qui rémunère l'utilisation du Sefi et son couplage avec un dispositif intégré de géolocalisation. Par la suite, l'avenant n° 11 de 2023 ⁽³⁾ a renforcé l'incitation des entreprises à s'équiper en proposant une tarification majorée pour les transporteurs équipés. L'avenant précise que le dispositif de géolocalisation embarqué doit déterminer le lieu et l'heure de prise en charge et l'arrivée du patient, tandis que la facturation doit comporter le kilométrage au réel parcouru entre le lieu de prise en charge et le lieu de dépôt du patient.

À la suite de ces deux avenants, le protocole d'accord de maîtrise des dépenses du 24 septembre 2025 ⁽⁴⁾, conclu entre l'assurance maladie et les

(1) Arrêté du 29 juillet 2025 portant approbation de la convention-cadre nationale relative à l'établissement d'une convention type entre les entreprises de taxi et les organismes locaux d'assurance maladie.

(2) Arrêté du 26 février 2021 portant approbation de l'avenant n° 10 à la convention nationale des transporteurs sanitaires privés.

(3) Arrêté du 3 mai 2023 portant approbation de l'avenant n° 11 à la convention nationale organisant les rapports entre les transporteurs sanitaires privés et l'assurance maladie signée le 26 décembre 2002.

(4) Arrêté du 29 septembre 2025 portant approbation du protocole d'accord sur la maîtrise des dépenses de transports sur le champ du transport sanitaire.

représentants des transporteurs sanitaires sur la base de l'article L. 162-12-18 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, renforce les leviers tarifaires afin d'accélérer le développement du service électronique de facturation intégré et de la géolocalisation des trajets en diminuant de 13 % les tarifs socles pour les entreprises non certifiées à compter du 1^{er} octobre 2025 (sans modifier les tarifs majorés prévus par l'avenant n° 11).

Ces mesures semblent toutefois insuffisantes puisque, au premier semestre 2025, seulement 46 % des entreprises sont en mesure de certifier leurs flux issus de leurs boîtiers kilométriques, loin des engagements de la profession à ce que les entreprises émettent au moins 90 % de flux certifiés d'ici 2027.

Pour les taxis conventionnés, la nouvelle convention-cadre ⁽²⁾ prévoit l'équipement d'un dispositif certifié de géolocalisation pour les taxis, alimentant directement le logiciel de facturation avec le nombre de kilomètres effectués, les lieux et heures de départ, obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2027. Elle prévoit également l'étude d'un dispositif d'aide à l'équipement à destination des entreprises de taxi. La même convention-cadre stipule que le service électronique de facturation intégré deviendra progressivement, et au plus tard au 1^{er} janvier 2027, le mode de facturation obligatoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

L'**article 7** du projet de loi rétablit un article L. 322-5-3 du code de la sécurité sociale afin de rendre obligatoires, à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2027, pour les entreprises de transport sanitaire et les entreprises de taxi ayant conventionné avec un organisme local d'assurance maladie, d'une part, l'équipement des véhicules d'un dispositif de géolocalisation certifié par l'assurance maladie, dont les conditions d'utilisation sont précisées par décret et, d'autre part, le recours au système électronique de facturation intégré.

L'étude d'impact évalue à 32 millions d'euros en année pleine l'économie potentiellement générée par la présente mesure, alors même que le montant de l'ensemble des préjudices portant sur le transport sanitaire est estimé à 427 millions d'euros pour les transporteurs sanitaires et 209 millions d'euros pour les taxis conventionnés en 2024 (tout type de fraude confondu) ⁽³⁾.

(1) Article 41 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(2) Arrêté du 29 juillet 2025 portant approbation de la convention-cadre nationale relative à l'établissement d'une convention type entre les entreprises de taxi et les organismes locaux d'assurance maladie.

(3) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 72.

B. UN DISPOSITIF ADOPTÉ SANS MODIFICATION PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 7 sans modification.

Il a estimé que ses dispositions inscrivent dans la loi des obligations déjà en vigueur dans les textes conventionnels tandis que l'application de ces obligations en 2027 est conforme aux délais prévus par la convention-cadre et la convention nationale applicables aux différentes professions concernées.

Les rapporteurs ont toutefois appelé l'assurance maladie à poursuivre ses efforts d'aide à l'équipement des véhicules pour les transporteurs sanitaires, et à mettre effectivement en œuvre l'aide pour les taxis conventionnés prévue à l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté le présent article sans modification.

*

* *

(1) Rapport n° 111 (2025-2026) de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 5 novembre 2025, p. 37.

Article 8

Lutter contre les fraudes fiscales et sociales dans le secteur des transports publics particuliers de personnes

Adopté par la commission avec modifications

L'article 8 du projet de loi, tel qu'adopté par le Sénat, vise à lutter contre la fraude fiscale et sociale qui s'est développée dans le secteur des transports publics particuliers de personnes (T3P), en particulier pour les voitures de transport avec chauffeur (VTC), en s'attaquant aux montages dits de sociétés gestionnaires de flottes entre les exploitants de VTC et les plateformes de réservation. À cette fin, il modifie le code des transports de façon à interdire expressément la mise à disposition d'un tiers d'une inscription au registre des VTC, en accompagnant cette interdiction d'une sanction administrative consistant en une radiation de ce registre ou une interdiction de s'y inscrire à nouveau pendant une durée maximale de trois ans. Il complète en outre les obligations de vigilance qui pèsent sur les plateformes de réservation et prévoit que la méconnaissance de ces obligations peut être sanctionnée par une amende administrative. La commission a adopté plusieurs amendements visant à renforcer et à adapter les sanctions applicables à la fois en cas de mise à disposition d'un tiers par un exploitant VTC de l'inscription au registre des VTC mais aussi en cas de non-respect de l'obligation de vigilance par les plateformes en réservation en ligne.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

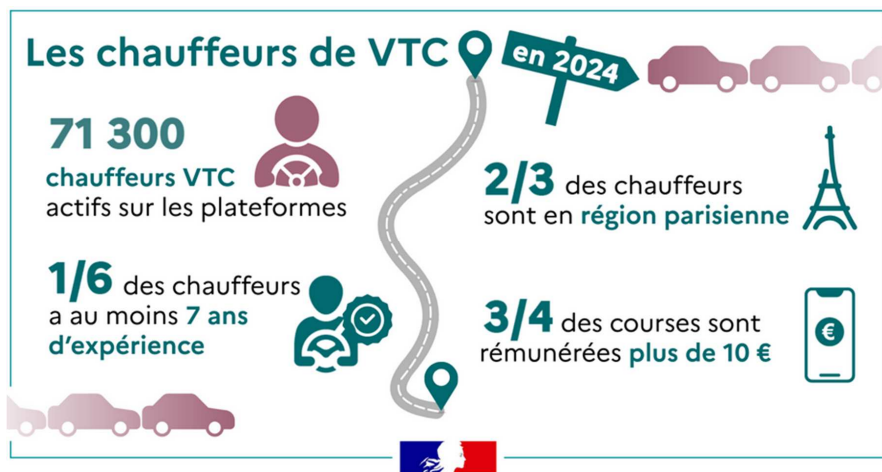
Depuis la libéralisation du secteur par la loi dite « Novelli » de 2009 ⁽¹⁾ et à la faveur du développement des plateformes d'intermédiation depuis 2011 ⁽²⁾, le secteur des voitures de transport avec chauffeur (VTC) a connu un essor fulgurant ces dernières années. Il reste toutefois difficile d'évaluer avec certitude le nombre de chauffeurs en activité, qui varie selon l'indicateur utilisé.

Le nombre d'exploitants inscrits au registre VTC s'établit, selon la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), à 79 149 au 1^{er} octobre 2025, avec 120 717 conducteurs associés. Le nombre de titulaires de la carte professionnelle de VTC s'établit en revanche à 137 350 cartes au 28 septembre 2025. La DGITM souligne que l'ensemble des exploitants inscrits au registre et des détenteurs de cartes professionnelles n'exerce pas forcément une activité effective. L'Observatoire national des transports publics particuliers des personnes évalue ainsi le nombre de chauffeurs actifs sur les plateformes de VTC à 71 300 en 2024, soit 27 % de plus qu'en 2023 et 51 % de plus qu'en 2022 (par comparaison, l'observatoire estimait à 63 000 le nombre de taxis en exercice en 2023).

(1) L'article 4 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a remplacé le précédent régime dit de la « grande remise », concernant les véhicules de luxe avec chauffeur fonctionnant sur location préalable, par celui des voitures de tourisme avec chauffeur fonctionnant sur location préalable.

(2) La société californienne Uber a lancé la première plateforme numérique de réservation de VTC à Paris le 5 décembre 2011.

LES CHAUFFEURS DES PLATEFORMES DE VOITURES DE TRANSPORT AVEC CHAUFFEUR EN 2024



Source : Observatoire national des transports publics particuliers des personnes.

A. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX VOITURES DE TRANSPORT AVEC CHAUFFEUR S'EST PROGRESSIVEMENT CONSOLIDÉ

Le secteur des transports publics particuliers de personnes (T3P) comprend les taxis, les voitures de transports avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues aussi appelés mototaxis. Chacune de ces activités est soumise à des règles d'exercice distinctes définies successivement aux articles L. 3120-1 à L. 3124-12 du code des transports. En particulier, les taxis ont le monopole de la maraude, c'est-à-dire la possibilité de stationner et de circuler sur la voie publique en quête de clients, tandis que les VTC et les mototaxis ne peuvent prendre des clients que sur réservation préalable.

Les exploitants de VTC, qui peuvent être des chauffeurs indépendants ou des sociétés de transport, et les plateformes de réservation sont chacun soumis à un régime juridique spécifique. Ce dernier résulte principalement de la loi d'octobre 2014 dite « Thévenoud »⁽¹⁾, qui a redéfini plus clairement le cadre juridique applicable à ces deux professions, dans un contexte social tendu entre la profession des VTC et celle des taxis. Elle a, par exemple, institué un registre des exploitants de VTC et a imposé le retour à un stationnement en dehors de la chaussée après une course et en l'absence de réservation préalable. Deux lois sont venues ensuite consolider ce cadre juridique : la loi de décembre 2016 dite « Grandguillaume »⁽²⁾, qui a mis en place un examen théorique pour les VTC, et la

(1) Loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

(2) Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.

loi de décembre 2019 dite « LOM » ⁽¹⁾, qui a renforcé les obligations pesant sur les plateformes d'intermédiation (obligation de communiquer au chauffeur la distance parcourue et le montant perçu avant chaque prestation, droit de refuser une prestation sans pénalité, libre choix des plages horaires d'activité par le chauffeur).

1. Les conditions d'accès et d'exercice de l'activité de voitures de transports avec chauffeur

Pour devenir exploitants de VTC (entrepreneurs indépendants ou sociétés de transport qui salarient des chauffeurs), les personnes concernées doivent être inscrites sur un registre des exploitants de VTC (article L. 3122-3 du code des transports). Le dossier d'inscription est composé d'un justificatif de la capacité financière de l'exploitant de 1 500 euros pour chaque véhicule (article L. 3122-4), du certificat d'immatriculation du ou des véhicules, d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile (article L. 3120-5) et de la carte professionnelle de VTC (article L. 3120-2-2). L'inscription au registre est renouvelable tous les cinq ans et donne lieu à l'attribution d'une signalétique distinctive (article R. 3122-8) constituée de vignettes apposées sur le pare-brise du véhicule ⁽²⁾.

La carte professionnelle VTC, délivrée par l'autorité administrative, ne peut être demandée qu'à la suite de la réussite d'un examen visant à évaluer les aptitudes professionnelles du demandeur, qui doit par ailleurs satisfaire des conditions d'honorabilité professionnelle (article L. 3120-2-1). L'examen consiste en la réussite à un test théorique et à un test pratique organisés par les chambres de métiers et de l'artisanat. La carte professionnelle est valable cinq ans et doit être placée en évidence sur le pare-brise du véhicule. Elle peut faire l'objet d'un retrait temporaire ou définitif en cas de violation de la réglementation applicable à la profession (article L. 3124-11).

Les exploitants VTC peuvent être radiés du registre dans deux cas (article R. 3122-4) : d'une part, lorsque cesse d'être remplie l'une des conditions requises lors de leur inscription à ce registre, notamment lorsque l'exploitant met à disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non, l'inscription au registre qu'il a obtenue pour son propre compte et, d'autre part, lorsque, pour quelque motif que ce soit, l'exploitant cesse son activité de transport. Par ailleurs, le fait de contrevenir à l'obligation d'inscription au registre est puni d'un an d'emprisonnement, de 15 000 euros d'amende, de la suspension du permis de conduire et de l'immobilisation voire de la confiscation du véhicule (article L. 3124-7). Ce délit peut toutefois faire l'objet du versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 euros (le cas échéant majorée à 1 000 euros).

Les véhicules utilisés doivent répondre à des conditions techniques et de confort (article L. 3122-4) précisées par décret. Les VTC doivent comporter au moins quatre et au plus neuf places, y compris celle du conducteur (article

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Arrêté du 6 avril 2017 relatif à la signalétique des voitures de transport avec chauffeur.

R. 3122-6). Les véhicules doivent être âgés de moins de sept ans, doivent être munis d'au moins quatre portes et avoir une longueur minimale de 4,50 mètres et une largeur minimale de 1,70 mètre ⁽¹⁾. Ces caractéristiques ne sont pas applicables aux catégories de véhicules hybrides et électriques (article L. 3120-5).

Les VTC sont également soumis à des conditions d'exercice spécifiques, distinctes de celles des taxis. Ils ne peuvent pas, au contraire des taxis, prendre en charge un client sur la voie ouverte à la circulation (sauf à justifier d'une réservation préalable), stationner ou circuler sur la voie ouverte à la circulation publique en quête de client, et même stationner à l'abord des gares et des aéroports au-delà d'une heure avant une prise en charge d'un client (article L. 3120-2). Le non-respect de ces obligations est puni d'un an d'emprisonnement, de 15 000 euros d'amende, de la suspension du permis de conduire et de l'immobilisation voire de la confiscation du véhicule (article L. 3124-12). Ce délit peut également faire l'objet du versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 euros.

Le conducteur d'un VTC doit par ailleurs, dès l'achèvement de sa prestation, retourner au lieu d'établissement de l'exploitant ou dans un lieu, en dehors de la chaussée, où le stationnement est autorisé, sauf s'il justifie d'une réservation préalable (article L. 3122-9).

2. Les conditions d'exercice des plateformes de réservation de transport particulier de personnes

Les plateformes de réservation sont des professionnels qui mettent en relation des conducteurs de taxi ou des exploitants de transport et des passagers pour la réalisation de déplacements (article L. 3141-1 du code des transports). Elles doivent s'assurer que le conducteur qui réalise un déplacement dispose d'un permis de conduire pour la conduite du véhicule utilisé, d'un justificatif de l'assurance du véhicule et de l'assurance responsabilité civile, ainsi que la carte professionnelle requise pour l'activité pratiquée. Elles doivent en particulier s'assurer que l'entreprise dont le conducteur relève dispose du certificat d'inscription au registre des exploitants de VTC et que le véhicule utilisé répond aux conditions techniques et de confort requises (article L. 3141-2).

Les plateformes de réservation doivent se déclarer auprès de l'autorité administrative (article L. 3142-2) : au 1^{er} septembre 2025, la liste publiée par la DGITM comprenait vingt-cinq plateformes parmi lesquelles Bolt, G7, Heetch, Uber et Transopco France (Freenow). Ces plateformes sont responsables de plein droit à l'égard du client de la bonne exécution du contrat de transport (article L. 3142-3) et ne peuvent interdire à l'exploitant ou au conducteur d'un taxi de prendre en charge un client qui le sollicite directement alors que le véhicule n'est pas rendu indisponible par une réservation (article L. 3142-5).

(1) Arrêté du 26 mars 2015 relatif aux caractéristiques des véhicules utilisés par les exploitants de voitures de transport avec chauffeur.

Le fait pour une plateforme de réservation de mettre en relation des passagers avec des personnes qui ne sont ni des taxis, ni des VTC, ni des mototaxis est puni de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende (article L. 3143-4).

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES SOCIÉTÉS DE GESTIONNAIRE DE FLOTTE S'ACCOMPAGNE D'UNE HAUSSE DES PRATIQUES FRAUDULEUSES

1. L'apparition des sociétés de gestionnaire de flotte et la hausse des fraudes associées

L'étude d'impact du projet de loi souligne que *« la fraude dans les transports publics particuliers de personnes connaît un développement préoccupant »* qui *« se manifeste notamment par la présence de faux professionnels, la sous-location d'inscriptions au registre des exploitants de VTC, et la généralisation de pratiques de gestionnaires de flotte ou du rattachement »* des chauffeurs ⁽¹⁾.

Pour rappel, les chauffeurs VTC peuvent exercer leur profession en travaillant soit comme travailleur indépendant inscrit au registre des VTC, soit comme chauffeur salarié d'une société de transport inscrite au même registre. Néanmoins, un système intermédiaire s'est instauré à travers l'apparition de sociétés « gestionnaires de flotte » ou « de rattachement des chauffeurs » qui se voient rattacher des chauffeurs indépendants auxquels elles proposent certains services. Elles contractualisent directement avec les plateformes de réservation et perçoivent la rémunération des courses réalisées pour le compte des conducteurs indépendants relevant de leur flotte, auxquels elles reversent les montants perçus après déduction d'une commission.

S'il existe des entreprises intermédiaires susceptibles d'apporter, en toute légalité et dans un cadre contractuel régulier, des services aux conducteurs de VTC indépendants en termes d'assistance administrative ou de location de véhicules, il est constaté que la plupart des sociétés sont créées pour des périodes relativement courtes afin d'échapper aux obligations sociales et fiscales associées. Cette pratique conduit également au recours à du travail dissimulé ou à des personnes en situation irrégulière, et à des pratiques illégales comme la mise à disposition de l'inscription au registre des exploitants de VTC à un tiers, l'absence de détention par le chauffeur d'une carte professionnelle ou l'absence des garanties financières associées aux véhicules. Elle complique également fortement la réalisation des contrôles en empêchant d'identifier les véritables responsables opérationnels. L'étude d'impact souligne que ce phénomène n'est pas marginal puisque *« les chauffeurs rattachés représenteraient environ 40 % des chauffeurs inscrits sur les plateformes en 2025 »* et que *« les fraudes aux cotisations sociales représentaient, en 2022, environ 70 millions d'euros pour le secteur »* ⁽²⁾.

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 76.

(2) Ibid, pp. 76 et 78.

LE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS GESTIONNAIRES DE FLOTTE DANS LE SECTEUR DES VTC

Schéma « classique » pour un conducteur VTC

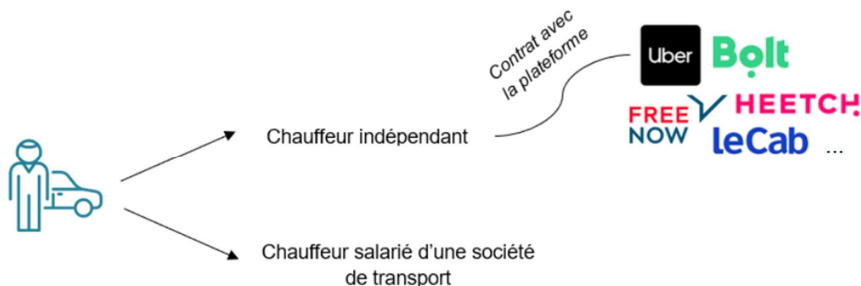


Schéma avec rattachement du conducteur VTC à un gestionnaire de flotte



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, L'essentiel sur..., « Fraude dans le transport public particulier de personnes : lutter contre la fraude organisée et protéiforme », Sénat, novembre 2025.

Outre les conséquences sociales et fiscales, ces pratiques frauduleuses engendrent des problèmes majeurs de sécurité pour les passagers qui sont susceptibles de monter à bord de véhicules non conformes à la réglementation ou conduits par de faux professionnels qui ne disposent pas des conditions d'honorabilité et des compétences professionnelles requises. Elles induisent également une concurrence déloyale envers les exploitants VTC ou les taxis exerçant leur activité en toute légalité.

2. L'absence de devoir de vigilance des plateformes de réservation de transport particulier de personnes

Les plateformes de réservation ne sont soumises à aucun devoir de vigilance général en matière de recours au travail dissimulé par les exploitants de VTC. En effet, l'article L. 8222-1 du code du travail prévoit une obligation pour tout donneur d'ordre vis-à-vis de son prestataire, lorsqu'il a conclu avec ce dernier un contrat d'une valeur supérieure à 5 000 euros, d'être vigilant quant au respect par ce dernier des interdictions relatives au travail dissimulé et à l'emploi d'étranger sans titre. L'article L. 243-15 du code de la sécurité sociale prévoit également que le donneur d'ordre doit s'assurer que son cocontractant est à jour de ses obligations de déclaration et de paiement des cotisations de sécurité sociale. Cette attestation de vigilance doit mentionner le nombre de salariés et le total des rémunérations déclarées par le prestataire.

Or, dans le cas d'une mise en relation entre la plateforme de réservation, un exploitant VTC et un client, c'est le client qui est considéré comme le donneur d'ordre et non la plateforme, qui n'est donc pas tenu d'un tel devoir de vigilance. Le client n'est par ailleurs pas tenu responsable dans la mesure où les courses réalisées sont inférieures à 5 000 euros.

Le code des transports prévoit pourtant l'existence d'un devoir de vigilance spécifique en matière de travail dissimulé et d'emploi d'étrangers sans titre pour les plateformes de mise en relation intervenant dans les secteurs du transport routier de marchandises (article L. 3261-3 du code des transports) et des transports publics collectifs de personnes (article L. 3161-4).

Ces plateformes doivent s'assurer que les entreprises qui réalisent, par leur intermédiaire, un transport de marchandises sont en mesure de justifier qu'elles disposent d'une attestation d'assurance, qu'elles n'ont pas recours au détachement de salariés, qu'elles ne pratiquent pas de travail dissimulé et qu'elles n'emploient pas de salariés non autorisés à exercer une activité professionnelle sur le territoire français. La méconnaissance de cette obligation est punie d'une amende de 675 euros pour toute proposition de mise en relation ou toute opération de transport réalisée (articles L. 3264-2 et L. 3163-2).

L'absence d'une disposition similaire pour le secteur du transport particulier de personnes est de nature à favoriser le développement de pratiques frauduleuses, notamment par les sociétés gestionnaires de flotte qui font écran entre la plateforme et les chauffeurs mobilisés. L'introduction d'une obligation de vigilance responsabilisant les plateformes permettrait de dissuader les cocontractants de recourir à des mécanismes frauduleux et de s'assurer du respect des obligations sociales et fiscales associées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 8 du projet de loi vise à lutter contre les pratiques frauduleuses des gestionnaires de flotte, à travers plusieurs mesures introduites dans le code des transports : d'une part, la création dans la loi d'une sanction pour les personnes qui mettent à disposition auprès d'un tiers l'inscription au registre des exploitants de VTC et, d'autre part, la création d'une obligation de vigilance pour les plateformes de réservation dans le secteur du transport public de personne et les sanctions associées en cas de manquement à cette nouvelle obligation.

1. Le renforcement des sanctions et des contrôles sur la mise à disposition d'un tiers de l'inscription au registre des exploitants de VTC

Le 1^{er} du I du présent article inscrit à l'article L. 3122-3 du code des transports l'interdiction générale de mise à disposition d'un tiers, à titre onéreux ou

non, de l'inscription au registre des exploitants de VTC, tandis que le **2° du I** clarifie le champ d'application du délit existant prévu à l'article L. 3124-7 pour les personnes se livrant à l'exercice illicite de la profession de VTC.

Corrélativement, le **3° du I** introduit un nouvel article L. 3124-7-1 dans le code des transports prévoyant une nouvelle gradation de sanction pour les personnes qui mettent à disposition d'un tiers l'inscription au registre des exploitants de VTC qu'elles ont obtenue pour leur propre compte : la radiation du registre des exploitants VTC (similaire à la sanction prévue aujourd'hui à l'article R. 3122-4 de la partie réglementaire du code) ; l'interdiction pour cet exploitant de s'inscrire à nouveau à ce registre pendant une période maximale de trois ans ; et l'interdiction à toute personne agissant en qualité de dirigeant de droit ou de fait de cet exploitant d'intervenir en tant que dirigeant d'un exploitant inscrit au registre pendant la même période.

Il s'agit par ces mesures de sanctionner effectivement non seulement le défaut d'inscription au registre des exploitants de VTC, mais surtout la mise à disposition d'un tiers de cette inscription, pratique qui tend à se généraliser avec la multiplication des sociétés gestionnaires de flotte. L'effectivité de la mesure est renforcée par l'introduction de deux nouvelles sanctions qui visent à interdire à un exploitant frauduleux une nouvelle inscription pendant au moins trois années ou de diriger une société de transport inscrite au registre.

Enfin, le **4° du I** complète l'article L. 3141-2 du code des transports qui impose en l'état du droit que les plateformes de réservation s'assurent seulement que l'entreprise dont le conducteur relève dispose du certificat d'inscription au registre des exploitants VTC. Elles devront désormais s'assurer que les attestations d'inscription au registre des exploitants VTC ne soient pas mises à la disposition du conducteur par un tiers, à titre gratuit ou onéreux. Lorsque le chauffeur VTC n'est pas indépendant et qu'il travaille pour une société de transport, la plateforme devra s'assurer que l'attestation d'inscription audit registre est bien mise à disposition du conducteur par l'exploitant qui l'emploie.

Il s'agit ainsi de responsabiliser davantage les plateformes de réservation dans la lutte contre la mise à disposition illégale à un tiers de l'inscription au registre des exploitants de VTC par les sociétés gestionnaires de flotte. Elle impose aux plateformes de réservation de s'assurer de la cohérence des informations relatives aux exploitants VTC auxquels elles ont recours, selon le statut des conducteurs.

2. La création d'une obligation de vigilance pour les plateformes de réservation dans le secteur du transport public de personnes

Le **5° du I du présent article** crée un nouvel article L. 3141-2-1 au sein du code des transports qui instaure une obligation de vigilance pour les plateformes de réservation afin qu'elles s'assurent que les exploitants VTC qu'elle met en relation avec des passagers ne pratiquent pas de travail dissimulé et n'emploient pas de personnes non autorisées à exercer une activité professionnelle sur le territoire

national. Cette disposition est similaire à celles qui existent déjà pour le transport routier de marchandises et le transport public collectif de personnes. Cette nouvelle obligation de vigilance, imposée aux centrales de réservation, s'applique de manière indifférenciée aux taxis et aux VTC, garantissant un cadre homogène de contrôle et de responsabilisation.

Le **6° du I** précise que les manquements à cette obligation de vigilance seront recherchés et constatés par les agents de contrôle prévus à l'article L. 8271-1-2 du code du travail qui mentionne notamment les agents de contrôle de l'inspection du travail, les officiers et agents de police judiciaire et les contrôleurs des transporteurs terrestres.

Parallèlement, le **7° du I** insère un nouvel article L. 3143-5 au sein du code des transports qui met en place une nouvelle sanction administrative à l'égard des plateformes qui ne respecteraient pas les vérifications découlant de leur obligation de vigilance : cette sanction serait constituée d'une amende d'un montant maximal de 150 euros par mise en relation avec un ou plusieurs passagers sans avoir opéré les vérifications nécessaires. Il est prévu que le montant de cette amende ne peut dépasser 150 000 euros par an, ou 300 000 euros par an en cas de récidive dans un délai de deux ans.

Pour fixer le montant total de l'amende, l'autorité administrative prendra en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur, notamment sa bonne foi, ainsi que ses ressources et ses charges. Un délai de prescription de deux ans révolus à compter du jour où le manquement a été commis est prévu pour l'action de l'administration.

Enfin, le **II du présent article** prévoit une période de transition pouvant aller jusqu'à dix-huit mois pour permettre aux centrales de réservation de mettre en place les outils de vérification de la situation des exploitants de VTC auxquels elles ont recours. L'étude d'impact précise que la période de transition envisagée serait de deux mois pour les nouveaux acteurs enrôlés et de six mois pour les chauffeurs et exploitants auxquels elles ont déjà recours à cette date ⁽¹⁾. Ces délais seront fixés par décret en Conseil d'État.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. Les modifications apportées en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie pour avis avec délégation au fond par la commission des affaires sociales, a renforcé l'ambition initiale de l'article.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 86.

D'une part, elle a adopté un amendement du rapporteur pour avis ⁽¹⁾ visant à rehausser au **7° du I** le plafond annuel de l'amende administrative prévue pour sanctionner les plateformes ne respectant pas leur devoir de vigilance vis-à-vis des exploitants VTC avec lesquels elles contractualisent. L'amendement a multiplié par vingt ce plafond, pour le porter à 3 000 000 euros au lieu de 150 000 euros. Cet amendement a supprimé par ailleurs le second plafond applicable en cas de récidives constatées dans un délai de deux ans, en l'intégrant parmi les critères à prendre en compte pour la détermination du montant de la sanction.

D'autre part, la commission a adopté un amendement du rapporteur pour avis ⁽²⁾ ayant pour objet de lutter plus efficacement et plus généralement contre l'exercice illégal des professions de VTC et de taxis. Il s'agit ainsi de :

- permettre de faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule en cas d'exercice illégal de l'activité de VTC ou de taxi (**III**) ;

- renforcer les sanctions applicables pour les délits d'exercice illégal de la profession de VTC et de taxi, l'exercice illégal de la maraude et du démarchage de clients en vue d'une prise en charge sans réservation préalable, ainsi que pour les conducteurs ne disposant pas d'une carte professionnelle adaptée à l'activité pratiquée : les sanctions applicables passent ainsi d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (**a du 1° bis du I, a du 2° du I et a du 3° bis du I**) ;

- permettre au juge de décider d'interdictions temporaires de paraître dans certains lieux (infrastructures de transport, sites touristiques, *etc.*) pour les personnes physiques ayant commis les mêmes infractions, afin de lutter contre la récidive (**b du 1° bis du I, b du 2° du I et b du 3° bis du I**) ;

- permettre aux agents de contrôle d'user d'une procédure dite « du client mystère » pour constater les pratiques d'exercice illégal des professions, de maraude irrégulière sur la voie publique ou de racolage de clients (**3° ter du I** créant un nouvel article L. 3124-13 au sein du code des transports).

La commission a en outre adopté deux amendements ⁽³⁾ procédant à des améliorations rédactionnelles.

2. Les modifications apportées en séance

Le Sénat a complété l'arsenal juridique prévu par l'article 8 pour lutter davantage contre la fraude fiscale et sociale dans le secteur des VTC à travers l'adoption de plusieurs amendements :

(1) Amendement n° COM-113 de M. Alain Duffourg.

(2) Amendement n° COM-114 de M. Alain Duffourg.

(3) Amendements n° COM-111 et COM-112 de M. Alain Duffourg.

– un amendement n° 133 de Mme Nathalie Goulet (groupe Union Centriste), malgré un avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur, qui, au **b du 4° du I**, impose aux plateformes de réservation de vérifier par tout moyen les conditions d’acquisition du véhicule utilisé. Il s’agirait, selon l’auteure de l’amendement, de lutter contre « *des cas d’achats de grosses cylindrées sans lien avec les facultés contributives des propriétaires* ». Le Gouvernement et la commission ont toutefois souligné, lors des débats en séance, que les plateformes d’intermédiation ne disposaient pas des pouvoirs d’investigation nécessaires pour mener de telles vérifications, rendant la mesure impossible à mettre en œuvre par des acteurs privés ;

– un amendement n° 134 de Mme Nathalie Goulet, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, visant à préciser au **5° du I** que l’obligation de vigilance des plateformes de réservation devra être mise en œuvre de manière périodique. Le Gouvernement a indiqué lors de l’examen de l’amendement en séance que cette précision sera apportée par décret sans qu’il soit nécessaire de l’inscrire dans la loi ;

– un amendement n° 41 rect. *ter* de Mme Jocelyne Antoine et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste, Les Républicains et Les Indépendants - République et Territoires, malgré un avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur, qui insère au **5° du I** un nouvel article L. 3141-2-2 au sein du code des transports visant à « *renforcer la lutte contre la fraude sociale dans le secteur en imposant une obligation de vérification par les plateformes de la cohérence des informations* » entre le chiffre d’affaires généré par chaque conducteur, le salaire qu’il reçoit de la part de chaque plateforme de réservation et les heures déclarées. En effet, l’auteure de l’amendement estime qu’il « *existe un risque avéré de sous-déclaration des revenus des chauffeurs salariés, notamment par le biais de versements complémentaires non déclarés* ». La commission et le Gouvernement ont estimé en revanche que ces missions appartenaient à l’administration et non à un acteur privé ne disposant pas des pouvoirs d’investigation nécessaires ;

– un amendement n° 42 rect. *ter* de Mme Jocelyne Antoine et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste, Les Républicains et Les Indépendants - République et Territoires, malgré un avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur, introduisant un **IV** au présent article pour imposer la transmission à l’administration fiscale, par les plateformes de réservation, du chiffre d’affaires généré individuellement par chaque conducteur, ainsi que de ses informations nominatives (nom, prénom, numéro de carte professionnelle). Il s’agit pour l’auteure de l’amendement de détecter plus efficacement les situations de sous-déclaration ou de travail dissimulé. Le Gouvernement a toutefois estimé que cette obligation nouvelle devrait être réalisée dans le cadre d’une démarche européenne harmonisée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté neuf amendements rédactionnels AS415, AS416, AS417, AS418, AS425, AS422, AS423, AS424 et AS421 du rapporteur ainsi que

plusieurs amendements clarifiant les obligations nouvelles imposées aux plateformes de réservation de transport particulier de personnes :

– deux amendements AS95 et AS92 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, contre l’avis du rapporteur, renforçant les sanctions applicables en cas de mise à disposition d’un tiers par un exploitant VTC de l’inscription au registre des VTC. Il est désormais prévu, d’une part, que la sanction entraîne la requalification de la relation contractuelle entre cet exploitant et le chauffeur en contrat de travail et, d’autre part, que l’exploitant VTC est présumé être lié au chauffeur par un contrat de travail. Le rapporteur rappelle que la présence d’une mise à disposition de l’inscription n’implique pas, en soi et dans tous les cas, un lien de subordination juridique entre l’exploitant et le chauffeur justifiant une requalification en contrat de travail. Il souligne également qu’en l’état, les deux ajouts réalisés par la commission sont contradictoires : soit il s’agit d’une présomption de contrat de travail, soit il s’agit d’une requalification en contrat de travail ;

– un amendement AS233 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine, suivant l’avis favorable du rapporteur, supprimant l’obligation introduite par le Sénat pour les plateformes de réservation de transport particulier de personnes de vérification par tout moyen des conditions d’acquisition du véhicule utilisé pour les transports lors de l’entrée en relation et lors d’un changement de véhicule. La commission a ainsi estimé que la vérification des conditions d’acquisition des véhicules (lutte contre le blanchiment, financement illicite, fraude à la TVA, etc.) était une prérogative des pouvoirs publics, qui disposent des compétences, des accès aux fichiers et des pouvoirs d’enquête nécessaires et que faire porter cette mission sur les plateformes reviendrait à leur confier une mission de police administrative voire judiciaire ;

– un amendement AS93 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, suivant l’avis favorable du rapporteur, qui complète les obligations des plateformes mettant en relation les passagers avec les exploitants VTC en leur imposant de vérifier que ces derniers ne mettent pas à disposition d’un tiers l’inscription au registre obtenue pour leur propre compte ;

– enfin, un amendement AS420 du rapporteur renforçant le caractère proportionné et dissuasif de la sanction administrative prévue à l’encontre des plateformes de mise en relation dans le secteur des VTC, en substituant au plafond de 3 millions d’euros par an pour un même professionnel un plafond proportionnel au chiffre d’affaires hors taxes réalisé en France, fixé à 5 %. La commission a estimé que cette solution, déjà retenue dans d’autres dispositifs de sanctions, permet d’ajuster la sévérité de la peine à la taille de l’opérateur concerné et aux gains potentiels retirés de pratiques frauduleuses.

*

* *

Article 8 bis

Assujettissement des plateformes de réservation dans le secteur des transports publics particuliers de personnes aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Adopté par la commission sans modification

L'article 8 *bis* du projet de loi, introduit par le Sénat, soumet les plateformes de réservation dans le secteur des transports publics particuliers de personnes aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévues par le code monétaire et financier.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Les plateformes de réservation dans le secteur des transports publics particuliers de personnes

Le secteur des transports publics particuliers de personnes comprend les taxis, les voitures de transports avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues aussi appelés mototaxis. Chacune de ces activités de transport est soumise à des règles d'exercice distinctes définies par le code des transports.

Au sein de ce secteur, des plateformes de réservation mettent en relation des conducteurs ou des exploitants de transport et des passagers pour la réalisation de déplacements (article L. 3141-1 du code des transports). Elles doivent s'assurer que le conducteur qui effectue un déplacement dispose d'un permis de conduire correspondant au véhicule utilisé, d'un justificatif de l'assurance de celui-ci et de l'assurance responsabilité civile, ainsi que de la carte professionnelle requise pour l'activité pratiquée. Elles doivent en particulier s'assurer que l'entreprise dont le conducteur relève dispose du certificat d'inscription au registre des exploitants de VTC et que le véhicule utilisé répond à des conditions techniques et de confort minimales (article L. 3141-2).

Les plateformes d'intermédiation doivent se déclarer auprès de l'autorité administrative (article L. 3142-2) : au 1^{er} septembre 2025, la liste publiée par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités comprenait vingt-cinq plateformes parmi lesquelles Bolt, G7, Heetch, Uber et Transopco France (Freenow). Ces plateformes sont responsables de plein droit à l'égard du client de la bonne exécution du contrat de transport (article L. 3142-3) et ne peuvent interdire à l'exploitant ou au conducteur d'un taxi de prendre en charge un client qui le sollicite directement alors que le véhicule n'est pas rendu indisponible par une réservation (article L. 3142-5).

2. Les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est défini au titre VI du livre V du code monétaire et financier. Au sein de ce dispositif, l'article L. 561-2 dresse la liste limitative des personnes soumises aux obligations de vigilance à l'égard de leur clientèle et de déclaration à Tracfin, la cellule française de renseignement financier chargée de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Sont notamment visés les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les établissements de paiement et de monnaie électronique, les sociétés d'assurance, des professions juridiques et comptables (experts-comptables, commissaires aux comptes, avocats, notaires, commissaires de justice), ainsi que certaines activités non financières comme les opérateurs de jeux et de paris, les agents sportifs ou encore les personnes se livrant au commerce de métaux précieux ou de pierres précieuses.

Ces personnes assujetties doivent, dans le cadre d'une approche fondée sur la nature et le niveau du risque (client, produit ou transaction) auquel ils sont confrontés, identifier et vérifier l'identité de leurs clients, connaître l'objet et la nature de la relation d'affaires, assurer un suivi renforcé des opérations présentant un risque accru, conserver les informations et documents afférents pendant une durée minimale et déclarer sans délai à Tracfin les opérations ou tentatives d'opérations susceptibles de constituer une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Elles sont soumises au contrôle de leurs autorités de supervision sectorielles et s'exposent, en cas de manquement, à des sanctions administratives et, le cas échéant, pénales.

En l'état du droit, les « *professionnels mentionnés à l'article L. 3141-1 du code des transports* », c'est-à-dire les plateformes qui mettent en relation, par voie électronique, des passagers avec des conducteurs ou exploitants de taxis et de véhicules de transport avec chauffeur, ne figurent pas parmi les catégories de personnes assujetties au sens de l'article L. 561-2. Ils ne sont donc pas tenus, en tant que tels, d'exercer une vigilance de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme spécifique ni de signaler à Tracfin les opérations suspectes qu'ils pourraient détecter, même si les flux financiers qu'ils traitent transitent par des établissements de crédit déjà soumis au dispositif.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Afin de combler cette lacune, l'article 8 *bis*, introduit par un amendement n° 193 rect. portant article additionnel de Mmes Nathalie Goulet et Jocelyne Antoine (groupe Union Centriste), complète l'article L. 561-2 du code monétaire et financier par un alinéa additionnel assujettissant expressément aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme « *les professionnels mentionnés à l'article L. 3141-1 du code des transports* ».

Les signataires de l'amendement ont estimé que le secteur des voitures de transports avec chauffeur apparaît particulièrement exposé à des risques de fraude et de blanchiment de capitaux, avec le recours à des sociétés « éphémères » interposées, la mise en œuvre de schémas de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée et des rémunérations en espèces ou par des circuits peu traçables. Les plateformes, qui ont une vision consolidée du chiffre d'affaires généré par chaque exploitant et des flux qui transitent par leurs systèmes, occupent dès lors une position clef pour la détection de ces schémas, sans être aujourd'hui au cœur du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent.

En soumettant ainsi les plateformes de transports publics particuliers de personnes à ces obligations, le Sénat entend renforcer la capacité des pouvoirs publics à détecter des montages frauduleux complexes mêlant fraude fiscale, fraude aux cotisations sociales et blanchiment de capitaux dans ce secteur. Cet amendement a fait l'objet d'un avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté le présent article sans modification.

*

* *

Article 9

Améliorer la coopération entre l'Autorité des marchés financiers et les parquets

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption de deux amendements du rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa rédaction initiale, **l'article 9 étendait à l'ensemble des parquets** la faculté de communiquer à l'Autorité des marchés financiers (AMF) **toute pièce de procédure pénale** ayant un lien direct avec des faits susceptibles d'être soumis à l'appréciation de sa commission des sanctions. Cette prérogative est réservée, en l'état actuel du droit, au Parquet national financier (PNF).

➤ Modification apportée au Sénat

Un amendement déposé en séance au Sénat ⁽¹⁾ a introduit un dispositif visant à **modifier les conditions d'accès au nouveau fichier national des comptes signalés pour risques de fraude (FNC-RF)**. Ce dispositif prévoit, d'une part, d'abroger la faculté reconnue à l'URSSAF de signaler au gestionnaire du fichier les comptes qu'elles estiment susceptibles d'être frauduleux. Il prévoit, d'autre part, d'ouvrir l'accès à ce fichier aux administrations ayant à lutter contre les fraudes sociales et fiscales ainsi qu'aux sociétés de financement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. À L'EXCEPTION DU PNF, LES PARQUETS NE SONT PAS AUTORISÉS À TRANSMETTRE DES PIÈCES DE PROCÉDURE PÉNALE À L'AMF

L'AMF est l'autorité publique indépendante chargée de **veiller à la protection de l'épargne investie en produits financiers**, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés ⁽²⁾. À ce titre, l'AMF surveille les marchés et dispose d'un pouvoir d'enquête et de contrôle pouvant donner lieu à une procédure de sanction en cas de manquements ⁽³⁾. Elle assure essentiellement la répression d'abus de marchés, tels que les délits d'initiés, des manipulations de cours et des diffusions de fausses informations, ainsi que le contrôle du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les acteurs financiers.

(1) Amendement n° 72 rect. de M. Canévet.

(2) Article L. 621-1 du code monétaire et financier (CMF).

(3) Article L. 621-9 du CMF.

Les faits soumis à la commission des sanctions de l'AMF sont susceptibles de faire l'objet de **procédures pénales parallèles**. Le code de procédure pénale (CPP) et le code monétaire et financier (CMF) organisent donc des échanges d'informations entre l'AMF et l'autorité judiciaire.

Les parquets peuvent tout d'abord **requérir de l'AMF la communication de tout document susceptible d'intéresser une enquête en cours**, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel. Par ailleurs, si, dans le cadre de ses attributions, l'AMF acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, elle est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ⁽¹⁾.

À l'inverse, **le procureur de la République financier dispose de la faculté de communiquer à l'AMF**, d'office ou à sa demande, des procès-verbaux, des rapports d'enquête ou toute autre **pièce de la procédure pénale ayant un lien direct avec des faits susceptibles d'être soumis à l'appréciation de sa commission des sanctions** ⁽²⁾. Ainsi, en 2025, le PNF a transmis des informations recueillies par les services de police judiciaire pour trois enquêtes impliquant des réseaux d'initiés, hors abus de marché (corruption privée, blanchiment de trafic de stupéfiants et fraude fiscale). En 2024, l'ordre de grandeur était le même. **Cette faculté, soumise à l'avis préalable du juge d'instruction, n'est toutefois pas prévue pour les autres parquets.**

B. LA LOI DU 6 NOVEMBRE 2025 A CRÉÉ UN FICHIER VISANT À LUTTER CONTRE LA FRAUDE AUX MOYENS DE PAIEMENT SCRIPTURAUX

La loi du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire ⁽³⁾ a créé un **fichier national des comptes bancaires signalés pour risque de fraude** (FNC-RF) qui vise à réduire les risques de fraudes au virement, en recensant les IBAN identifiés comme frauduleux. Ce fichier, dont le cadre juridique est prévu par l'article L. 521-6-1 du CMF, entrera en vigueur le 6 mai 2026.

Ce fichier, géré par la Banque de France, recense les coordonnées bancaires que les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les établissements de crédit et les prestataires de services d'information sur les comptes estiment frauduleux ou susceptibles d'être frauduleux. Les IBAN sont inscrits au fichier par ces prestataires de services de paiement, avec les éléments caractérisant la fraude ou la suspicion de fraude.

(1) L'article L. 621-20-1 du CMF rejoint l'habilitation plus large donnée aux parquets par l'article 77-1-1 du code de procédure pénale de requérir les informations intéressant l'enquête auprès de tout établissement, organisme ou administration publique.

(2) Article L. 621-20-4 du CMF.

(3) Loi n° 2025-1058 du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire.

En l'état du droit, le II de l'article L. 521-6-1 du CMF prévoit que **seuls les prestataires de services de paiement définis à l'article L. 521-1 du CMF, établis ou exerçant en France, peuvent alimenter le fichier.**

Le III de l'article L. 521-6-1 du CMF prévoit toutefois la **faculté pour les URSSAF de signaler au gestionnaire du fichier les comptes qu'elles estiment susceptibles d'être frauduleux.** La Banque de France procède à leur inscription dans le fichier sous réserve de ses propres contrôles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le 1° de l'article 9 du présent projet de loi modifie l'article L. 621-20-4 du CMF qui permet au procureur de la République financier de communiquer à l'AMF des pièces de procédure pénale ayant un lien direct avec des faits susceptibles d'être soumis à l'appréciation de la commission des sanctions de l'Autorité. Il intègre deux évolutions :

– il étend la faculté de communication à l'AMF reconnue au procureur de la République financier **à l'ensemble des parquets ;**

– il **renforce les garanties associées** à la procédure de communication en précisant que celle-ci *« ne peut intervenir qu'après l'avis favorable du juge d'instruction »*. Par opposition avec la rédaction actuelle, qui prévoit uniquement que la transmission intervient *« le cas échéant après avis du juge d'instruction »*, le parquet serait lié en cas d'opposition du juge d'instruction.

Le 2° de l'article 9 modifie les articles L. 783-10, L. 784-10 et L. 785-9 du code monétaire et financier de façon à rendre ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Un amendement sénatorial ⁽¹⁾ a introduit un 1°A au présent article apportant des modifications au **fichier national des comptes bancaires signalés pour risque de fraude** (FNC-RF) récemment mis en place par la loi du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire ⁽²⁾. En l'état du droit, seuls les prestataires de services de paiement définis à l'article L. 521-1 du CMF, établis ou exerçant en France, et les URSSAF ont accès à ce fichier.

(1) Amendement n° 72 rect. de M. Canévet.

(2) Loi n° 2025-1058 du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire. Ce fichier entrera en vigueur le 6 mai 2026.

1. Conformément aux recommandations de l'ensemble des acteurs concernés, la faculté reconnue aux URSSAF de signaler des comptes susceptibles d'être frauduleux a été supprimée

L'amendement sénatorial a tout d'abord **abrogé** le III de l'article L. 521 6 1 du CMF qui prévoit la **faculté reconnue aux URSSAF de signaler au gestionnaire du fichier les comptes qu'elles estiment susceptibles d'être frauduleux**. Cette faculté, qui avait été introduite contre l'avis du Gouvernement et du rapporteur en première lecture de la loi visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire à l'Assemblée nationale, posait trois difficultés.

En premier lieu, le FNC-RF visait originellement à prévenir les cas de fraude au virement que les prestataires de services de paiement (PSP) sont les plus à même de détecter et de signaler. Les fraudes aux cotisations sociales étant caractérisée de façon différente par les URSSAF, la Banque de France comme la CNIL estimaient que ce mécanisme aurait conduit à des **signalements incohérents**, réduisant d'autant la lisibilité et l'efficacité du FNC-RF.

En second lieu, cette disposition confiait à la Banque de France, gestionnaire du fichier, la mission d'inscrire au fichier les comptes signalés par l'URSSAF après avoir mené ses « *propres contrôles* ». La **Banque de France**, n'ayant aucune compétence en matière de fraudes sociales, elle **n'aurait pas été en mesure d'effectuer un tel contrôle avant d'intégrer un compte au fichier**.

En troisième lieu, cette disposition posait des **risques au regard de la protection des données**. L'implication d'acteurs supplémentaires dans l'alimentation du fichier accentuait les risques liés à la mutualisation à grande échelle de données personnelles relatives à l'identité et aux opérations financières des personnes concernées – données hautement personnelles selon le Comité européen de la protection des données (CEPD).

La Banque de France et la CNIL se sont par conséquent exprimées en faveur de la suppression de cette disposition. Interrogée par le rapporteur, la direction générale du Trésor a par ailleurs indiqué que les URSSAF n'étaient pas favorables non plus à une telle faculté.

2. Le FNC-RF a été ouvert en consultation aux administrations luttant contre les fraudes sociales et fiscales et aux sociétés de financement

Le Sénat a ensuite étendu l'accès au FNC-RF aux administrations luttant contre les fraudes sociales et fiscales et aux sociétés de financement mentionnées au II de l'article L. 511-1 du CMF au titre de leurs obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Les administrations et les sociétés de financements concernées bénéficieraient ainsi d'un **accès en consultation, sans possibilité de modifier le fichier**. Seuls les prestataires de services de paiement (PSP) conserveraient un accès

en écriture, de façon à ce que l'inscription au fichier d'un compte obéisse à une seule typologie de fraude, c'est-à-dire la fraude bancaire. Il s'agit ainsi de garantir l'efficacité et la lisibilité du fichier.

Les **administrations** concernées pourraient notamment être celles susceptibles d'être victimes de fraudes aux paiements, à l'instar des URSSAF, ou d'administrations qui, sans être de potentielles victimes, sont chargées de lutter contre la fraude, comme Tracfin.

Les **sociétés de financement** sont des personnes morales, autres que des établissements de crédit, qui effectuent à titre de profession habituelle et pour leur propre compte des opérations de crédit dans les conditions et limites définies par leur agrément⁽¹⁾. Il s'agit par exemple d'établissements réalisant des crédits à la consommation, à l'instar de CETELEM. Ces organismes sont notamment visés par des fraudeurs qui souscrivent à des crédits qui ne seront jamais remboursés. L'accès au fichier pour ces sociétés permettrait de prévenir ces fraudes lorsque les fraudeurs recourent aux mêmes comptes que ceux identifiés comme susceptibles d'être frauduleux. Les fraudeurs ayant un comportement « opportuniste », le recours à un même compte bancaire pour réaliser une pluralité de fraudes en profitant de l'absence de coordination entre les acteurs concernés est en pratique fréquent. Ce type de fraude peut représenter des montants de plusieurs dizaines de millions d'euros pour les établissements concernés⁽²⁾. **La Banque de France s'est par conséquent exprimée en faveur d'une telle ouverture de la consultation du fichier.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

A. LE TRANSFERT D'INFORMATION DES PARQUETS VERS L'AMF RENFORCERA LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE ORGANISÉE ET LE BLANCHIMENT

L'AMF indique observer des évolutions inquiétantes dans le fonctionnement des **réseaux d'initiés**, au regard des liens qui ont pu être établis entre certains d'entre eux et des **organisations criminelles suspectées d'utiliser des informations privilégiées pour blanchir et investir, avec profit, les produits de leurs activités illégales** (trafic de stupéfiants, blanchiment, escroquerie...).

Des liens financiers ont ainsi été identifiés entre des personnes connues par l'AMF pour leur participation à des réseaux d'initiés et des membres des réseaux de trafic de stupéfiants (virements bancaires, cadeaux...). Le financement de certaines de leurs opérations sur les marchés financiers par des fonds issus du trafic de stupéfiants aux initiés assurerait la surface financière nécessaire pour réaliser des opérations de plusieurs millions d'euros sur les marchés financiers, en contrepartie du blanchiment du produit du trafic.

(1) Article L. 511-1 du CMF.

(2) Réponse écrite de l'Association française des sociétés financières qui a transmis au rapporteur les volumes de fraudes pour certaines grandes sociétés financières.

Ce renforcement des interactions entre réseaux d'initié et criminalité organisée rend cruciale la transmission d'informations de la part des parquets traitant parallèlement de faits dont l'AMF a à connaître. Certains parquets sont particulièrement concernés, à l'instar des huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dotées de compétences importantes en matière de délinquance et criminalité financière complexes, et des sections économiques et financières des parquets de Paris et Nanterre qui accueillent de très nombreux sièges sociaux.

Les parquets pourraient ainsi transmettre certaines pièces dans le cadre de certaines de leurs enquêtes portant sur la criminalité organisée ⁽¹⁾ – téléphones, ordinateurs, relevés de comptes/transactions – des procès-verbaux d'auditions et des enregistrements d'interceptions téléphoniques portent sur des transactions boursières suspectes en lien avec des enquêtes menées par l'AMF. L'AMF a indiqué qu'**actuellement, au moins trois dossiers portant sur des abus de marchés faisaient l'objet d'enquêtes parallèles** de parquets avec des éléments susceptibles d'intéresser sa commission des sanctions.

Ce dispositif a fait l'objet d'un amendement rédactionnel adopté par la commission sur proposition du rapporteur ⁽²⁾.

B. L'ACCÈS AU FNC-RF PAR L'ADMINISTRATION ET LES SOCIÉTÉS DE FINANCEMENT REQUIERT DES GARANTIES SOLIDES POUR LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

La commission a adopté un amendement n° CF157 du rapporteur visant à renforcer les garanties associées à l'accès des administrations et des sociétés de financement au FNC-RF. Cet amendement, rédigé en concertation avec la Banque de France, la direction générale du Trésor et la CNIL, répond à deux finalités.

En premier lieu, il **clarifie la rédaction sénatoriale en précisant les modalités selon lesquelles l'accès au fichier FNC-RF est ouvert aux administrations et aux sociétés de financement**. La rédaction initiale du Sénat prévoyait que l'interdiction faite à la Banque de France et aux PSP de remettre à quiconque une **copie** des informations contenues dans le fichier ⁽³⁾ ne s'appliquait pas à ces organismes. Il renvoyait ensuite à un arrêté ministériel la liste des administrations habilitées à **consulter** les informations figurant dans le fichier.

Or, la remise d'une copie et l'accès en consultation sont deux modalités d'accès différentes. La remise d'une copie des informations par la Banque de France impliquait que le fichier soit dupliqué via des « **instances locales** » sous la responsabilité des acteurs pouvant y accéder. La CNIL estime que cette possibilité de duplication engendre un **risque important sur l'exactitude** – si ces instances

(1) Il pourrait s'agir notamment de faits de trafic de stupéfiants, d'escroqueries, d'abus de biens sociaux, de corruption, ou de blanchiment.

(2) Amendement n° CF158 de M. Labaronne.

(3) V de l'article L. 521-6-1 du CMF.

locales du fichier n'étaient pas mises à jour de manière très régulière – et **augmente « la surface d'attaque »**, et donc le risque de violations de données, qu'elles soient de source malveillante ou non.

La rédaction adoptée par la commission clarifie donc cette disposition en supprimant la levée de l'interdiction de remettre une copie des données du FNC-RF aux administrations et aux sociétés de financement. Elle **prévoit simplement la possibilité d'un accès en consultation**. En pratique, un tel accès devrait se limiter à la possibilité de vérifier si un compte utilisé dans le cadre d'une opération de crédit a déjà été signalé pour risque de fraude, sans possibilité de consulter l'ensemble du fichier.

Les modalités d'accès au FNC-RF proposées par la CNIL permettraient de garantir la sécurité des données personnelles

Deux modalités d'accès au fichier en consultation ont été présentées par la CNIL comme permettant une protection renforcée des données contenues par le FNC-RF.

Selon la première modalité, la Banque de France offrirait aux acteurs concernés une **interface applicative leur permettant d'interroger en temps réel le fichier central**. La réponse, par défaut, de manière minimale, indiquerait si le compte concerné figure ou non dans la base de données des comptes suspects.

Un second modèle, alternatif ou complémentaire, serait que la Banque de France ne puisse communiquer aux acteurs concernés que des **informations pseudonymisées**, par exemple sous la forme de hash cryptographiques partiels, qui permettent aux destinataires de vérifier l'inscription ou non d'un compte dans le fichier, sans toutefois pouvoir raisonnablement remonter aux données identifiantes de comptes tiers.

Ces modalités permettraient l'identification d'un risque de fraude dans le cadre d'une opération, **sans exposer les données personnelles des personnes dont les comptes ont été signalés au FNC-RF**.

En second lieu, cet amendement prévoit que la **liste des administrations habilitées à consulter les informations figurant dans le fichier et ses modalités de consultation sont définies par arrêté ministériel après avis de la CNIL**. Il apporte ainsi une garantie supplémentaire, en cohérence avec le VII du même article qui prévoit un tel avis obligatoire pour l'arrêté définissant les modalités de gestion et d'accès des PSP au FNC-RF.

*

* *

Article 9 bis

Levée du secret professionnel de l'Autorité des marchés financiers à l'égard des administrations fiscales des collectivités ultramarines du Pacifique

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption d'un amendement rédactionnel, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article sans modification et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 bis, issu d'un amendement déposé au séance au Sénat ⁽¹⁾, modifie l'article L.621-20-6 du code monétaire et financier afin de lever le secret professionnel et bancaire de l'AMF vis-à-vis des collectivités ultramarines du Pacifique disposant de l'autonomie fiscale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PLEINE ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS PRÉVU PAR LA LOI DU PAYS DU 14 AOÛT 2025 DEMEURE CONDITIONNÉE À LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL DE L'AMF À L'ÉGARD DES SERVICES FISCAUX NÉO-CALÉDONIENS

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 14 août 2025 une loi du pays portant amélioration des dispositifs d'échanges automatiques d'informations et de lutte contre la fraude fiscale et modernisation du contrôle de l'impôt, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2025. Elle **permet d'inscrire pleinement ce territoire dans la norme internationale d'échanges automatiques d'informations (EAI) à des fins fiscales sur les comptes financiers.**

Pour permettre ces échanges d'informations avec les États parties, elle **impose à toutes les autorités financières une obligation commune de déclaration vis-à-vis de l'administration fiscale de la Nouvelle-Calédonie.** Le cadre juridique de l'EAI prévoit en effet que les institutions financières des États et territoires participant à l'échange sont soumises à des obligations de diligence, à charge pour ces États de mettre en place un contrôle permettant de s'assurer que ces institutions financières respectent en pratique ces obligations de diligence.

La loi du pays du 14 août 2025 a ainsi notamment instauré des dispositifs d'échanges d'informations et de coopération entre les autorités de supervision et la direction des services fiscaux. **Les deux principales autorités tenues de respecter cette nouvelle norme sont l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), et l'Autorité des marchés financiers (AMF).** Ces échanges

(1) Amendement n° 214 rect. bis de M. Naturel.

d'informations sont organisés par le nouvel article Lp. 1032 *bis* du code des impôts de Nouvelle-Calédonie (CINC). Ils **requièrent toutefois la levée préalable du secret professionnel de ces autorités vis-à-vis des services fiscaux néo-calédoniens**, et réciproquement du secret fiscal à l'égard de ces autorités.

La communication d'informations et de documents par les services fiscaux à l'AMF et à l'ACPR dans le cadre des opérations de contrôle des obligations en matière d'EAI est prévue par les articles Lp. 1038-12 et Lp. 1038-13 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie (CINC) issus de la loi du pays du 14 août 2025.

L'ACPR peut déjà transmettre les informations nécessaires, en vertu du 7° du II de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, qui prévoit la levée du secret fiscal et du secret des affaires vis-à-vis de l'administration fiscale, s'appliquant à la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾. Les informations concernées sont celles nécessaires au respect des obligations prévues à :

– l'article 1649 AC du code général des impôts (CGI) qui dispose que toute institution financière doit automatiquement déclarer à l'administration fiscale le revenu de capitaux mobiliers, les soldes des comptes et la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature ;

– l'article L.102 AG du LPF qui impose à toute institution financière de transmettre à l'administration fiscale la liste des titulaires de comptes n'ayant pas remis les informations nécessaires à l'identification fiscale, après la seconde demande de l'institution financière et à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de celle-ci.

À l'inverse, à ce jour, contrairement à ce qui est prévu pour l'ACPR, il n'existe pas de dispositions législatives levant le secret professionnel pour permettre à l'AMF de transmettre des informations à l'administration fiscale de la Nouvelle-Calédonie. L'entrée en vigueur de l'article Lp. 1032 *ter* du CINC, qui précise les échanges d'information entre les services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie et l'AMF, a ainsi été conditionnée à celle des dispositions de droit national étendant à la Nouvelle-Calédonie les règles relatives à la levée du secret professionnel applicables à l'AMF.

B. LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL DE L'AMF RELÈVE DE LA SEULE COMPÉTENCE DE L'ÉTAT

En application des articles 74 et 77 de la Constitution et du principe de spécialité législative, les lois et règlements ne sont applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, que dans les matières relevant statutairement des compétences de l'État et sur mention expresse d'applicabilité.

(1) 1 de l'article L. 783-2 du CMF.

La matière fiscale relève ainsi de la compétence de ces collectivités. C'est la raison pour laquelle la communication d'informations et de documents par les services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie à l'AMF et à l'ACPR a été introduite par une disposition de la loi du pays du 14 août 2025. L'État demeure en revanche compétent pour la matière bancaire et financière dans ces trois collectivités :

- en Nouvelle-Calédonie, cette compétence est prévue par le 5° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui définit les compétences de l'État dans cette collectivité ;

- en Polynésie française, cette compétence est prévue par le 7° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, qui définit les compétences de l'État dans cette collectivité.

- dans les îles Wallis et Futuna, jusqu'à l'intervention des dispositions organiques prévues par l'article 74 de la Constitution, le régime législatif et réglementaire est déterminé par (i) la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée, conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ; (ii) le décret n° 57- 811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna. Ce décret énumère, en son article 40, les domaines dans lesquels l'assemblée de Wallis et Futuna prend des délibérations portant réglementation territoriale. Parmi ces 41 items, aucun ne concerne les domaines bancaire et financier.

L'AMF est l'autorité publique indépendante qui a pour mission de veiller à la protection de l'épargne investie en produits financiers, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés ⁽¹⁾. La modification des dispositions la régissant relève par conséquent de la matière bancaire et financière. La levée du secret professionnel de l'AMF vis-à-vis des collectivités ultramarines du Pacifique requiert donc l'intervention du législateur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article complète l'article L. 621-20-6 du CMF par un alinéa qui prévoit que **l'AMF communique à l'administration fiscale les documents et les informations nécessaires au respect de l'article 1649 AC du code général des impôts et de l'article L. 102 AG du livre des procédures fiscales** en application de l'article L. 84 E du même code. Il reprend ainsi le champ de la levée du secret professionnel prévu pour l'ACPR.

Le 2° du présent article étend ces obligations de communication de l'AMF aux administrations des collectivités ultramarines du Pacifique dotées de l'autonomie

(1) Article L. 621-1 du CMF.

fiscale, à savoir la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾, la Polynésie française ⁽²⁾ et les îles de Wallis et Futuna ⁽³⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Cet article, issu d'un amendement ⁽⁴⁾ du sénateur néo-calédonien George Naturel, **visé uniquement à permettre la pleine entrée en vigueur de la loi du pays adoptée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 14 août 2025**. À l'heure actuelle, ces dispositions n'ont en effet pas vocation à s'appliquer à la Polynésie française et aux îles de Wallis et Futuna. Il conviendrait pour cela d'étendre l'application territoriale de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale à ces collectivités, ce qui n'est pas à l'agenda fiscal.

La levée du secret professionnel de l'AMF permettra concrètement de rendre effectifs les contrôles qu'elle réalise pour identifier la résidence fiscale et le numéro fiscal des clients souhaitant ouvrir un compte bancaire ou financier ⁽⁵⁾ dans les collectivités ultramarines du Pacifique. En pratique, 284 700 comptes sont concernés en Nouvelle-Calédonie.

Cet article **respecte ainsi pleinement la compétence fiscale des collectivités ultramarines du Pacifique**, et permet à la Nouvelle-Calédonie de s'inscrire, conformément au souhait du Congrès, dans le cadre des exigences de l'OCDE en matière d'échange administratif d'informations fiscales.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a par conséquent adopté cet article avec un amendement rédactionnel ⁽⁶⁾.

*

* *

(1) Article L. 783-10 du CMF.

(2) Article L. 784-10 du CMF.

(3) Article L. 785-9 du CMF.

(4) Amendement n° 214 rect. bis.

(5) Articles L. 564-1 et L. 564-2 du CMF.

(6) Amendement n° CF159 de M. Labaronne.

Article 9 ter (nouveau)

Habilitation des enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers à concourir aux enquêtes pénales en matière d'abus de marché

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *ter*, issu d'un amendement du rapporteur déposé en commission, permet d'habiliter certains enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers à intervenir dans les enquêtes pénales relatives aux abus de marché, sous l'autorité de l'autorité judiciaire, en mobilisant des pouvoirs strictement encadrés.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état du droit, la répression des abus de marché repose sur une séparation nette entre la procédure administrative conduite par l'Autorité des marchés financiers et la procédure pénale placée sous l'autorité de l'autorité judiciaire.

Les enquêteurs de l'AMF disposent uniquement de pouvoirs d'enquête de nature administrative, exercés dans le cadre des missions de contrôle et de sanction prévues par le code monétaire et financier. Ces pouvoirs, définis notamment aux articles L. 621-9-2 à L. 621-11 de ce code, leur permettent de recueillir des informations, d'auditionner des personnes, d'obtenir communication de documents et de données, et, sous conditions strictement encadrées, de procéder à des visites domiciliaires autorisées par le juge des libertés et de la détention. Ces prérogatives sont mises en œuvre exclusivement à des fins administratives et ne confèrent pas aux enquêteurs de l'AMF la qualité d'agents ou d'officiers de police judiciaire.

En matière pénale, les délits d'abus de marché, prévus aux articles L. 465-1 et suivants du code monétaire et financier, relèvent de la compétence des juridictions répressives et sont poursuivis selon les règles de droit commun de la procédure pénale. Les enquêtes sont conduites par les services de police judiciaire, sous la direction du procureur de la République ou du juge d'instruction, en particulier du procureur de la République financier lorsque la complexité des faits le justifie. Dans ce cadre, l'AMF peut signaler des faits susceptibles de qualification pénale au parquet, notamment en application de l'article 40 du code de procédure pénale, et transmettre les éléments recueillis lors de ses investigations administratives.

Toutefois, l'AMF ne peut intervenir directement dans la conduite d'une enquête pénale. Ses enquêteurs ne peuvent ni constater pénalement les infractions,

ni être requis par l'autorité judiciaire pour participer aux actes d'enquête, ni agir sur commission rogatoire. Cette organisation institutionnelle conduit à une forme de cloisonnement entre l'expertise technique développée par l'AMF et la conduite des investigations pénales, alors même que les dossiers d'abus de marché se caractérisent par un haut degré de technicité et par des montages financiers complexes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé, introduit par un amendement du rapporteur pour avis reprenant une disposition figurant dans la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière qu'il a déposé ⁽¹⁾, opère une évolution significative du cadre juridique applicable à la répression des abus de marché en créant un nouvel article L. 465-3-8 au sein du code monétaire et financier. Cet article a pour objet de permettre l'intervention directe et encadrée des enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers dans les enquêtes pénales, selon une logique comparable à celle retenue par le législateur pour d'autres agents spécialisés, tels que ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ⁽²⁾ ou les enquêteurs de l'Autorité de la concurrence ⁽³⁾, sans remettre en cause les principes structurants de la procédure pénale ni l'autorité de l'institution judiciaire.

En premier lieu, le texte institue un mécanisme d'habilitation individuelle des enquêteurs de l'AMF, confiée au garde des Sceaux, sur proposition du secrétaire général de l'Autorité. Cette habilitation conditionne l'exercice de missions pénales précisément délimitées, portant sur la constatation des délits d'abus de marché prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier ainsi que des infractions connexes. Le dispositif ne confère donc pas une compétence pénale générale aux enquêteurs de l'AMF, mais réserve leur intervention à un contentieux spécialisé, caractérisé par une forte technicité financière.

En deuxième lieu, l'article encadre strictement les pouvoirs susceptibles d'être mis en œuvre par les enquêteurs habilités. Ceux-ci sont autorisés à exercer les pouvoirs d'enquête prévus aux articles L. 621-9-2 à L. 621-11 du code monétaire et financier, déjà connus et encadrés dans le cadre des enquêtes administratives de l'AMF. Ce renvoi permet d'assurer une continuité des méthodes d'investigation, tout en excluant expressément certaines prérogatives particulièrement intrusives, telles que les visites domiciliaires, qui demeurent propres à la procédure administrative. Le texte affirme par ailleurs la compétence territoriale nationale des enquêteurs habilités, afin de garantir l'efficacité opérationnelle des investigations.

(1) Voir l'article 4 de la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière, n° 1818, déposée le mardi 16 septembre 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Daniel Labaronne.

(2) Voir les articles L. 511-1 à L. 511-22 du code de la consommation et l'article 28 du code de procédure pénale, applicables aux agents de la DGCCRF.

(3) Voir également les articles L. 450-1 à L. 450-4 du code de commerce, relatifs aux pouvoirs d'enquête des agents habilités de l'Autorité de la concurrence.

Enfin, le dispositif organise l'articulation entre ces enquêteurs spécialisés et l'autorité judiciaire. En entrant dans le champ de l'article 28 du code de procédure pénale, les enquêteurs habilités de l'AMF pourront être requis par le parquet dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou de flagrance, et être cosaisis par commission rogatoire du juge d'instruction aux côtés des services traditionnels de police judiciaire. Cette faculté, jusqu'alors inexistante, permet une coopération institutionnelle formalisée entre magistrats, officiers de police judiciaire et enquêteurs de l'AMF, sans créer de service autonome de police financière ni remettre en cause la direction judiciaire de l'enquête.

Le dispositif proposé vise ainsi à décloisonner l'expertise financière et l'enquête pénale, en associant pleinement les enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers aux investigations portant sur des infractions complexes, tout en maintenant un encadrement juridique strict destiné à préserver les garanties procédurales et l'équilibre des pouvoirs.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement portant article additionnel déposé par le rapporteur pour avis.

*

* *

Article 9 quater (nouveau)

**Extension de la compétence de sanction de l'Autorité des marchés financiers
aux offres au public irrégulières de parts sociales**

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *quater*, issu d'un amendement déposé en commission, étend la compétence de contrôle et de sanction de l'Autorité des marchés financiers aux offres au public irrégulières de parts sociales émises par des sociétés commerciales et des sociétés coopératives, quelle que soit leur forme juridique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état du droit, l'Autorité des marchés financiers exerce ses missions de régulation des marchés financiers dans un cadre strictement délimité par le code monétaire et financier. Ses compétences reposent notamment sur un pouvoir de contrôle, prévu à l'article L. 621-9, et sur un pouvoir de sanction, confié à sa commission des sanctions par l'article L. 621-15. Ces compétences s'exercent principalement à l'égard des offres au public de valeurs mobilières et, de manière plus limitée, à l'égard de certaines offres portant sur des parts sociales.

Les dispositions en vigueur du code monétaire et financier permettent à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers de sanctionner les offres au public irrégulières de parts sociales uniquement lorsqu'elles portent sur des parts sociales émises par les sociétés civiles de placement immobilier, par les banques mutualistes ainsi que par les sociétés coopératives constituées sous la forme de société anonyme ⁽¹⁾.

En revanche, les offres au public de parts sociales proposées par des sociétés commerciales ou par des sociétés coopératives constituées sous une forme autre que la société anonyme échappent au champ de compétence de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, y compris lorsqu'elles sont mises en œuvre en violation des règles applicables. En l'absence de fondement juridique permettant une intervention administrative, l'autorité de régulation se trouve privée de tout pouvoir de sanction.

(1) Voir le 2° du I de l'article L. 621-9 du code monétaire et financier et le j) du II de l'article L.621-15 du code monétaire et financier.

Les offres au public de parts sociales

Les offres au public de parts sociales désignent les opérations par lesquelles une société propose à des investisseurs, le plus souvent non professionnels, de souscrire des parts représentatives de son capital. Les parts sociales sont des titres émis notamment par les sociétés à responsabilité limitée et par les sociétés coopératives. Contrairement aux actions, elles ne sont en principe ni librement cessibles ni destinées à être admises à la négociation sur un marché réglementé, et leur régime juridique est étroitement lié à la forme sociale de la société émettrice.

En droit français, les offres au public de parts sociales ne constituent pas, par nature, des offres au public de valeurs mobilières. Elles ne sont admises que dans des hypothèses strictement encadrées par la loi, notamment pour certaines sociétés coopératives, les banques mutualistes ou les sociétés civiles de placement immobilier. Ce caractère dérogatoire vise à concilier la possibilité de recourir à l'épargne du public avec la protection des souscripteurs, dans un contexte où l'information financière est souvent moins standardisée et la liquidité des titres plus limitée.

Le développement récent de la diffusion en ligne de ces offres a accru leur visibilité et leur accessibilité, parfois pour des montants significatifs. Dans ce contexte, certaines offres au public de parts sociales sont réalisées en dehors du cadre légal ou sans respecter les règles applicables en matière d'information et de protection de l'épargne. Ces pratiques donnent lieu à des offres au public irrégulières, susceptibles de porter atteinte aux intérêts des investisseurs et de justifier un renforcement des mécanismes de contrôle et de sanction.

Cette limitation de compétence a pour conséquence de cantonner le traitement de ces offres irrégulières au seul contentieux civil. Une telle voie de recours, par nature plus lente et moins dissuasive, ne permet ni une réaction rapide face à des pratiques potentiellement préjudiciables, ni une protection effective et immédiate des souscripteurs. Elle crée ainsi une différence de traitement entre des offres au public de nature économique comparable, selon la forme juridique de la société émettrice.

Ce cadre juridique apparaît d'autant plus insuffisant que se développent, notamment par voie dématérialisée, des offres au public de parts sociales portant sur des montants élevés et s'adressant à un public non professionnel. En l'absence de pouvoir de sanction administrative, l'Autorité des marchés financiers se trouve dans l'incapacité de dissuader efficacement ces pratiques lorsque celles-ci portent atteinte à la protection de l'épargne et des consommateurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par l'article 9 *quater* vise à remédier aux insuffisances du droit existant en élargissant le champ d'intervention de l'Autorité des marchés financiers en matière de contrôle et de sanction des offres au public de parts sociales. Il a pour objet de permettre à l'Autorité des marchés financiers d'exercer pleinement ses missions de protection de l'épargne face à des pratiques qui échappaient jusqu'alors à son pouvoir répressif.

À cette fin, l'article 9 *quater* étend la compétence de l'Autorité des marchés financiers à l'ensemble des offres au public de parts sociales relevant du cadre

européen applicable aux offres de titres, y compris lorsque ces offres sont émises par des sociétés commerciales ou des sociétés coopératives constituées sous une forme autre que la société anonyme. Cette approche permet de dépasser les distinctions fondées sur la seule forme juridique de l'émetteur et de retenir une logique centrée sur la nature économique de l'opération et les risques qu'elle comporte pour les souscripteurs.

Le dispositif assure également une cohérence entre les pouvoirs de contrôle et les pouvoirs de sanction de l'Autorité des marchés financiers, en permettant à sa commission des sanctions de réprimer les offres au public irrégulières de parts sociales lorsque celles-ci sont réalisées en dehors du cadre légal. Il renforce ainsi l'effectivité de l'action de l'autorité de régulation et son rôle dissuasif.

Le dispositif proposé ne crée pas de nouvelles obligations substantielles pour les émetteurs, mais renforce l'arsenal répressif existant en comblant une lacune juridique. Il a pour finalité de dissuader les pratiques irrégulières, notamment celles développées en ligne, et de renforcer la protection de l'épargne et des consommateurs, tout en assurant une meilleure cohérence entre le droit national et le cadre européen applicable aux offres au public.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement ce dispositif, proposé par le président de la commission des finances, qui reprend une disposition figurant dans la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière qu'il a déposée ⁽¹⁾.

La commission a adopté l'amendement portant article additionnel.

*

* *

(1) Voir l'article 15 de la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière, n° 1818, déposée le mardi 16 septembre 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Daniel Labaronne.

Article 9 quinquies (nouveau)

Accès du rapporteur de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers aux informations financières et patrimoniales des personnes mises en cause

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *quinquies*, issu de deux amendements identiques déposés en commission, vise à renforcer l'efficacité et la proportionnalité des sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers en permettant à son rapporteur d'accéder directement aux informations détenues par les administrations et organismes publics sur la situation financière et patrimoniale des personnes mises en cause.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En l'état du droit, l'article L. 621-15 du code monétaire et financier confie à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers le pouvoir de prononcer des sanctions pécuniaires dont le montant doit être individualisé, notamment en tenant compte de la situation financière de la personne mise en cause. Le législateur a ainsi posé le principe selon lequel la capacité contributive de l'intéressé constitue un critère pertinent pour la fixation du quantum de la sanction, afin d'en assurer la proportionnalité et le caractère dissuasif ⁽¹⁾.

La mise en œuvre concrète de ce principe repose, dans le cadre de la procédure de sanction, sur le rapporteur de la commission des sanctions, chargé de procéder à toutes diligences utiles afin de transmettre aux membres délibérants un avis sur la caractérisation des griefs et sur les sanctions susceptibles d'être prononcées. À ce titre, le rapporteur est conduit à apprécier l'ensemble des critères mentionnés à l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, parmi lesquels figurent la situation et la capacité financières de la personne mise en cause, au regard notamment de son patrimoine et, s'agissant d'une personne physique, de ses revenus annuels, ou, s'agissant d'une personne morale, de son chiffre d'affaires total.

Toutefois, en l'état du droit, le rapporteur ne dispose pas d'un droit de communication autonome lui permettant de solliciter directement auprès des administrations et organismes publics les informations nécessaires à cette appréciation. En pratique, sauf à ce que la personne mise en cause accepte de manière

(1) Voir le III quater de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier.

volontaire de fournir ces éléments, le rapporteur doit se fonder sur les informations figurant au dossier, lesquelles correspondent essentiellement à celles recueillies par les enquêteurs ou les contrôleurs de l'Autorité au début de leurs investigations, sur le fondement de l'article L. 621-10 du code monétaire et financier et du I de l'article L. 135 F du livre des procédures fiscales.

Or, ces informations sont fréquemment anciennes et ne reflètent plus la situation financière et patrimoniale de la personne mise en cause à la date à laquelle la commission des sanctions se prononce, plusieurs années pouvant s'écouler entre l'ouverture d'une enquête ou d'un contrôle et le prononcé de la décision. En outre, il est fréquent que les personnes poursuivies refusent de transmettre les informations demandées, qu'elles ne communiquent que des données parcellaires ou qu'elles se contentent de déclarations non justifiées, voire que le dossier ne comporte aucune information, même ancienne, sur leur situation financière et patrimoniale.

Il en résulte que, bien que la situation financière de la personne poursuivie constitue un critère légal de modulation des sanctions, le rapporteur ne dispose pas, en l'état du droit, de moyens juridiques lui permettant d'en apprécier de manière autonome, complète et objective la réalité à la date de la décision. Cette contrainte structurelle pèse sur la capacité de la commission des sanctions à calibrer précisément le montant des sanctions pécuniaires, celles-ci pouvant s'avérer soit disproportionnées au regard des capacités contributives réelles de la personne mise en cause, et être ultérieurement suspendues ou réformées par la juridiction de recours, soit insuffisamment dissuasives lorsque l'ensemble des revenus ou du patrimoine de la personne sanctionnée n'a pu être pris en compte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 9 *quinquies*, issu des amendements identiques déposés en commission par le président de la commission des finances et par le rapporteur pour avis, introduit une double modification législative destinée à renforcer les moyens d'instruction du rapporteur de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers.

En premier lieu, l'article insère, au sein de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, un nouvel alinéa reconnaissant au rapporteur la faculté de se faire communiquer par les administrations et organismes publics tous documents ou informations relatifs à la situation et à la capacité financières de la personne mise en cause. Cette disposition confère une base légale explicite à un pouvoir d'investigation qui n'existait jusqu'alors que de manière indirecte ou imparfaite. Le dispositif identifie clairement le titulaire du droit de communication, en l'espèce le rapporteur de la commission des sanctions, ainsi que son objet, limité aux informations pertinentes pour l'appréciation de la situation financière du mis en cause. Le champ des autorités susceptibles d'être sollicitées est volontairement large, dès lors qu'il vise l'ensemble des administrations et organismes publics, incluant notamment l'administration fiscale.

En second lieu, le dispositif modifie les règles prévues par le livre des procédures fiscales afin de tenir compte de la nouvelle prérogative reconnue au rapporteur de la commission des sanctions. Il autorise, dans ce cadre spécifique, la communication d'informations couvertes par le secret fiscal, en levant l'obstacle juridique qui faisait jusqu'alors échec à l'accès effectif à ces données. Cette évolution assure la cohérence de l'ensemble du dispositif et procède à une levée ciblée et strictement encadrée du secret fiscal, justifiée par les exigences propres à la procédure de sanction et conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui admet de telles dérogations lorsqu'elles répondent à un motif d'intérêt général et sont mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a accueilli favorablement ce dispositif, qui reprend une disposition figurant dans la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière qu'il a déposée ⁽²⁾.

La commission a adopté l'amendement portant article additionnel.

*
* *

Article 9 sexies (nouveau)

Faculté de prononcer une double interdiction portant sur l'exercice d'un mandat social au sein d'une société cotée et sur la négociation d'instruments financiers pour compte propre

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *sexies*, issu d'un amendement déposé par le rapporteur pour avis en commission, élargit le champ des sanctions pouvant être prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers en matière d'abus de marché, en lui permettant d'interdire, pour une durée maximale de dix ans, l'exercice

(1) Voir, par exemple, le considérant 63 de la décision n° 2025-885 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 12 juin 2025.

(2) Voir l'article 13 de la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière, n° 1818, déposée le mardi 16 septembre 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Daniel Labaronne.

d'un mandat social au sein d'une société cotée ainsi que la négociation d'instruments financiers pour compte propre.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En matière d'abus de marché, l'article L. 621-15 du code monétaire et financier confie à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers le pouvoir de sanctionner les personnes physiques ayant méconnu les règles garantissant la transparence et l'intégrité des marchés financiers, qu'elles soient ou non des professionnels régulés. Ce cadre juridique permet de réprimer une large gamme de comportements, notamment la diffusion de fausses informations, la manipulation de cours ou les opérations réalisées sur la base d'informations privilégiées.

Toutefois, pour les personnes physiques non régulées, les sanctions susceptibles d'être prononcées sont principalement de nature pécuniaire, leur montant étant déterminé dans le respect du principe de proportionnalité au regard de la gravité des faits, des avantages retirés et de la situation financière de l'intéressé⁽¹⁾. Si ces sanctions répondent à l'objectif de répression des manquements constatés, elles n'emportent pas, en elles-mêmes, d'effet d'éviction durable des marchés ou des fonctions permettant d'en influencer le fonctionnement.

En l'état du droit, la commission des sanctions ne dispose pas d'un pouvoir général lui permettant d'interdire à une personne sanctionnée pour abus de marché d'exercer un mandat social au sein d'une société dont les titres sont admis à la négociation, ni de lui interdire de négocier des instruments financiers pour compte propre. Les sanctions à caractère professionnel prévues à l'article L. 621-15 du code monétaire et financier sont principalement conçues pour les acteurs soumis à une régulation spécifique et ne couvrent pas l'ensemble des situations dans lesquelles des personnes extérieures à ce champ exercent une influence significative sur les marchés.

Ainsi, une personne physique non régulée, par exemple un dirigeant de société cotée sanctionné pour avoir diffusé des informations fausses ou trompeuses afin d'influencer le cours des titres, peut, malgré la sanction prononcée, continuer à exercer ses fonctions et à intervenir sur les marchés pour son propre compte. Cette situation met en évidence les limites du droit en vigueur, dès lors que la sanction financière, même proportionnée, ne permet pas toujours de prévenir la réitération des manquements ni d'assurer une protection complète de l'intégrité et de la crédibilité des marchés financiers.

(1) Voir le III de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, qui prévoit que le montant de la sanction pécuniaire est fixé en fonction de la gravité des manquements et des avantages ou profits éventuellement retirés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement déposé en commission par le rapporteur pour avis, le dispositif proposé reprend une disposition figurant dans la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière qu'il a déposée ⁽¹⁾, et procède, à ce titre, à une modification l'article L. 621-15 du code monétaire et financier afin d'élargir le panel des sanctions susceptibles d'être prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers en matière d'abus de marché. Il confère à cette instance la faculté de prononcer, à l'encontre des auteurs de tels manquements, une interdiction d'exercer un mandat social au sein d'une société dont les titres sont admis à la négociation ainsi qu'une interdiction de négocier des instruments financiers pour compte propre.

Ces sanctions nouvelles peuvent être prononcées à titre alternatif ou en complément des sanctions existantes, ce qui permet à la commission des sanctions d'adapter la réponse répressive à la nature des faits, au profil de la personne mise en cause et aux effets concrets du manquement constaté. Leur durée est strictement encadrée, l'interdiction ne pouvant excéder dix ans, ce qui garantit une atteinte significative mais temporaire aux droits professionnels et patrimoniaux des intéressés.

Le dispositif vise plus particulièrement les personnes physiques non régulées ayant commis des abus de marché, pour lesquelles les sanctions pécuniaires peuvent se révéler insuffisamment dissuasives en raison de leur situation financière. En introduisant des sanctions à caractère fonctionnel, le législateur permet de restreindre directement les leviers d'influence des personnes concernées sur les marchés financiers, indépendamment de leur capacité contributive.

Ce dispositif, accueilli favorablement par l'Autorité des marchés financiers, consultée par le rapporteur, apparaît conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux sanctions administratives à caractère répressif.

Les principes de légalité et de nécessité des peines, garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, sont respectés dès lors que le dispositif proposé définit de manière suffisamment précise la nature des sanctions susceptibles d'être prononcées ainsi que leur durée maximale, conformément à la jurisprudence constitutionnelle admettant que le législateur peut confier un pouvoir de sanction à une autorité administrative à condition d'en encadrer strictement l'exercice ⁽²⁾.

(1) Voir l'article 14 de la proposition de loi visant à lutter contre la fraude financière et à renforcer la sécurité financière, n° 1818, déposée le mardi 16 septembre 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Daniel Labaronne.

(2) Voir considérants 7 à 13 de la décision n° 2021-965 QPC du 28 janvier 2022 et considérants 17 à 23 de la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 portant sur la loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.

Par ailleurs, le principe de proportionnalité est assuré par le caractère non automatique des interdictions et par la possibilité de les prononcer à titre alternatif ou complémentaire, permettant une individualisation de la sanction en fonction de la gravité des faits et de la situation de la personne sanctionnée, conformément aux exigences dégagées par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement portant article additionnel déposé par le rapporteur pour avis.

*
* *

Article 9 septies (nouveau)

Généralisation d'une obligation déclarative subsidiaire pesant sur les filiales françaises de groupes multinationaux

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *septies*, issu d'un amendement déposé en commission, instaure une obligation déclarative par défaut à la charge des entités françaises de groupes multinationaux en matière de déclaration pays par pays. Il modifie en conséquence le champ et les conditions de l'obligation déclarative subsidiaire prévue par le code général des impôts.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le dispositif de déclaration pays par pays prévu à l'article 223 *quinquies* C du code général des impôts constitue **la transposition en droit interne des standards internationaux** issus de l'action 13 du plan *Base Erosion and Profit Shifting* (« BEPS ») de l'OCDE ⁽²⁾, ainsi que des exigences européennes résultant de

(1) Voir considérants 8 à 12 de la décision n° 2021-965 QPC du 28 janvier 2022 et considérants 21 à 23 de la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 portant sur la loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.

(2) Voir OCDE, Rapport final sur l'action 13 – Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays, projet BEPS, 2015, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2015/10/transfer-pricing-projet-beps>.

la directive (UE) 2016/881, dite « DAC 4 »⁽¹⁾. Il vise à permettre aux administrations fiscales d'appréhender de manière globale la répartition géographique des activités, des bénéfices et de l'imposition des groupes multinationaux, afin de mieux cibler les risques d'érosion de la base d'imposition et de transferts artificiels de bénéfices.

En droit positif, depuis la création de l'article 223 *quinquies* C par la loi de finances pour 2016⁽²⁾, l'obligation de dépôt de la déclaration pays par pays incombe en principe à la personne morale établie en France chargée de l'établissement des comptes consolidés du groupe, dite « entité mère »⁽³⁾, lorsque le groupe réalise un chiffre d'affaires annuel consolidé hors taxes supérieur ou égal à 750 millions d'euros. Lorsque l'entité mère est établie à l'étranger, le mécanisme repose sur une logique de reconnaissance et de coordination internationales : la déclaration est déposée dans l'État de résidence de l'entité mère, puis transmise à l'administration fiscale française par voie d'échange automatique d'informations, dès lors que cet État participe effectivement au dispositif.

Afin de garantir l'effectivité du dispositif de déclaration pays par pays lorsque la déclaration n'est pas déposée par l'entité mère ou n'est pas transmise à l'administration fiscale française par voie d'échange automatique, le législateur a prévu des obligations déclaratives subsidiaires à la charge des personnes morales établies en France appartenant au groupe. Ces entités sont tenues de déposer la déclaration pays par pays lorsque la personne morale chargée de l'établissement des comptes consolidés est établie dans un État ou territoire qui n'impose pas une obligation équivalente de déclaration, qui n'a pas conclu avec la France un accord d'échange automatique permettant la transmission de cette déclaration, ou en cas de défaillance systémique avérée dans la transmission des informations.

Toutefois, cette obligation subsidiaire ne s'applique pas lorsque le groupe a valablement désigné une autre entité déclarante, établie en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, chargée de déposer la déclaration pays par pays pour l'ensemble du groupe et dont la déclaration est effectivement transmise à l'administration fiscale française. Le dispositif repose ainsi sur une logique de substitution strictement encadrée, visant à assurer l'accès de l'administration fiscale aux informations nécessaires à l'analyse des risques fiscaux tout en préservant le principe d'une obligation déclarative unique au niveau du groupe et en évitant la multiplication des obligations déclaratives pour les entreprises.

[documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report_g1g58cf0/9789264248502-fr.pdf](#).

- (1) Voir l'article premier de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.
- (2) Voir le 1^o du I de l'article 121 de la loi n^o 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.
- (3) La notion d'« entité mère » désigne, au sens de l'article 223 *quinquies* C du code général des impôts, la personne morale qui établit les comptes consolidés du groupe. Cette notion correspond, au sens de la directive (UE) 2016/881 et du standard de l'OCDE relatif à la déclaration pays par pays, à celle d'« entité mère ultime » (ultimate parent entity), sans que cette terminologie ne soit reprise expressément par le droit interne.

Le droit en vigueur permet déjà aux groupes multinationaux de confier le dépôt de la déclaration pays par pays à une entité autre que celle chargée de l'établissement des comptes consolidés. L'article 223 *quinquies* C du code général des impôts transpose à cet égard la directive DAC 4, laquelle prévoit la faculté pour un groupe de désigner une entité déclarante autre que l'entité mère ultime, dite « entité mère de substitution ». En droit interne, cette faculté se traduit par la possibilité de désigner une personne morale établie en France pour satisfaire à l'obligation déclarative ou, à défaut, par l'obligation de démontrer qu'une autre entité du groupe, située en France ou dans un État ou territoire éligible, a été désignée. La déclaration ainsi déposée fait ensuite l'objet d'un échange automatique entre administrations fiscales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé, introduit par un amendement déposé en commission par Mme Mathilde Feld, vise à modifier le régime de la déclaration pays par pays en instaurant **une obligation déclarative renforcée à la charge des entités françaises appartenant à un groupe multinational**. Il prévoit que **les personnes morales établies en France appartenant à un groupe d'entreprises multinational dont l'entité mère n'est pas établie en France sont tenues de déposer la déclaration pays par pays**, sauf à démontrer qu'une autre entité du groupe, établie en France, a été expressément désignée par le groupe pour satisfaire à cette obligation et en a informé l'administration fiscale. L'obligation déclarative serait ainsi déclenchée non pas en fonction d'un manquement caractérisé au dispositif existant, mais par défaut, en l'absence de justification formelle apportée par l'entité concernée.

Ce mécanisme repose sur une **inversion de la logique actuellement en vigueur**. Alors que le droit positif organise une obligation déclarative hiérarchisée et subsidiaire, fondée sur l'identification d'une entité déclarante unique au niveau du groupe et sur les échanges automatiques d'informations entre États, le dispositif proposé ferait peser sur **chaque entité française du groupe une obligation potentielle de déclaration**, indépendamment de l'existence d'une déclaration effectivement déposée par la société mère ou par une entité mandatée à l'étranger. Il en résulterait une responsabilisation accrue des filiales françaises, tenues de prouver l'existence d'une désignation interne au groupe pour échapper à leur propre obligation déclarative.

Or, du point de vue de l'administration fiscale, interrogée par le rapporteur pour avis, **une telle approche ne répond pas à un besoin opérationnel avéré**. Les situations dans lesquelles la DGFIP est aujourd'hui confrontée à une absence durable de déclaration pays par pays pour des groupes multinationaux implantés en France demeurent très limitées. Le dispositif international issu de l'action 13 du plan BEPS, assorti d'un mécanisme de revue par les pairs, offre une assurance raisonnable quant à la mise en œuvre effective de la déclaration pays par pays par les États et territoires concernés. Les difficultés constatées relèvent principalement de retards ponctuels ou

de problématiques techniques dans la transmission des données, et non d'un défaut structurel de déclaration justifiant une refonte du régime.

En outre, le dispositif proposé apparaît juridiquement fragile au regard du droit de l'Union européenne. Le cadre en vigueur, issu de la directive DAC 4, repose sur le principe d'une obligation déclarative unique au niveau du groupe, assortie d'un échange automatique des informations collectées. Imposer, *de facto*, à une entité française de déposer une déclaration pays par pays pour le compte de l'ensemble du groupe, sans y être légalement tenue ni expressément mandatée, reviendrait à méconnaître cette architecture et à restreindre de manière injustifiée la faculté, pourtant prévue par le droit de l'Union, de désigner une entité déclarante dans un autre État membre.

Un tel mécanisme serait susceptible d'entraîner **une double obligation déclarative** pour les groupes concernés, lorsque la société mère ou une entité mère de substitution déposerait déjà la déclaration dans son État de résidence. Cette duplication des obligations exposerait les entreprises à une charge administrative supplémentaire, sans valeur ajoutée significative pour l'administration fiscale, dès lors que les informations seraient déjà disponibles ou appelées à l'être par le biais des échanges automatiques. Une telle situation pourrait être qualifiée de contrainte administrative excessive, au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽¹⁾, et fragiliserait la sécurité juridique du dispositif.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement portant article additionnel, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*
* *

(1) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, rendu le 13 octobre 2022, dans l'affaire C-431/21, Finanzamt Bremen, et, notamment, ses points 44 et 45.

Article 9 octies (nouveau)

Obligation de déclaration des opérations réalisées avec un État ou territoire non coopératif ou soumis à un régime fiscal privilégié

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 octies, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, **instaure une obligation de déclaration à l'administration des opérations de transferts d'actifs, de rupture ou de renégociation d'accords** lorsqu'elles sont **réalisées avec un État ou territoire non coopératif (ETNC) ou soumis à un régime fiscal privilégié** pour toute entité juridique ou tout établissement stable établi en France. Cette obligation prendrait effet à partir du 1^{er} janvier 2027.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La directive 2018/822 du 25 mai 2018 dite « DAC 6 » ⁽²⁾ introduit l'obligation, pour l'intermédiaire ou le contribuable concerné, de déclarer les **montages transfrontaliers qui présentent des caractéristiques de planification fiscale agressive**. Cette obligation concerne en premier lieu les intermédiaires, à l'exception des avocats qui sont soumis au secret professionnel ⁽³⁾. Dans ce cas, l'obligation incombe directement au contribuable.

Cette directive transpose l'action 12 du projet *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) de l'OCDE, dont l'objectif est de fournir un cadre flexible pour la définition de règles concernant la communication obligatoire d'informations applicable à des transactions, dispositifs ou structures de nature agressive ou abusive. **Pour identifier ces opérations agressives, la DAC 6 recourt à des « marqueurs ».**

(1) Amendement n° CF5 de M. Baumel.

(2) Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

(3) La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt n° C-623/22, le 29 juillet 2024, dans lequel elle considère que, s'agissant des intermédiaires soumis au secret professionnel, l'exonération déclarative ne vaut qu'à l'égard des avocats au sens de juristes assermentés représentant leur client, contrairement à la réglementation française qui retenait une approche plus large des professionnels soumis au secret en incluant les notaires, experts comptables et certains membres de conseils d'administration. Dans le cadre de la loi de finances pour 2024, le dispositif français a donc été mis en conformité avec cette jurisprudence de la Cour de justice pour réserver l'exclusion du champ de l'obligation déclarative aux seuls avocats.

L'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 qui transpose la directive en droit interne est codifiée aux articles 1649 AD à 1649 AH du code général des impôts (CGI). L'obligation déclarative s'impose à **toute personne ayant la responsabilité de concevoir, commercialiser ou gérer la mise en œuvre d'un montage transfrontalier**, impliquant plusieurs États de l'Union européenne (UE) ou un État de l'UE et un pays tiers, qui contient au moins un « marqueur ». Certains marqueurs sont autonomes. En ce cas, la seule présence du marqueur suffit à entrer dans le champ de l'obligation déclarative ⁽¹⁾. **Parmi ces marqueurs autonomes figure** notamment l'hypothèse où le dispositif prévoit la déduction de paiements transfrontaliers ⁽²⁾ effectués entre deux ou plusieurs entreprises associées lorsque :

– la juridiction du bénéficiaire est désignée comme un **État ou territoire non coopératif en matière fiscale** (ETNC) (C1 b.i) ⁽³⁾ ;

– la **juridiction du bénéficiaire ne lève pas l'impôt sur les sociétés ou l'applique à un taux nul ou presque nul** (C1 b. ii).

Il en est de même en présence d'un **transfert d'actifs entre États dont le traitement fiscal diffère dans une large mesure** (C4).

(1) D'autres marqueurs doivent être accompagnés de l'existence d'un avantage fiscal dit « principal ». Il doit alors constituer le principal avantage qu'une personne peut raisonnablement s'attendre à retirer du dispositif, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents (Article 1649 AH du CGI).

(2) La déduction de paiements correspond à l'hypothèse où des entreprises associées se facturent des prestations, qui seront ensuite imputées sur leur comptabilité respective, et donc sur leurs bénéfices. Lorsque la déduction est réalisée entre des États soumis à des fiscalités différentes, il peut en résulter une optimisation fiscale pour les entreprises.

(3) Treize pays figurent actuellement sur cette liste : les Samoa américaines, la Russie, Guam, les Îles Vierges américaines, Anguilla, Palaos, Samoa, Vanuatu, Fidji, Panama, Trinité-et-Tobago, Antigua-et-Barbuda et les îles Turques et Caïques.

MARQUEURS DEVANT DONNER LIEU À UNE DÉCLARATION DES DISPOSITIFS TRANSFRONTALIERS POTENTIELLEMENT AGRESSIFS

Catégorie A <i>marqueurs généraux liés au critère de l'avantage principal</i>	Catégorie B <i>marqueurs spécifiques liés au critère de l'avantage principal</i>	Catégorie C <i>marqueurs spécifiques liés aux opérations transfrontières</i>	Catégorie D <i>marqueurs spécifiques concernant l'échange automatique d'informations et les bénéficiaires effectifs</i>	Catégorie E <i>marqueurs spécifiques concernant les prix de transfert</i>
Marqueurs soumis à la condition de l'avantage principal				
A1 : dispositifs soumis à clause de confidentialité A2 : rémunération des intermédiaires en fonction de l'avantage fiscal obtenu A3 : dispositifs dont la documentation et/ou la structure sont en grande partie normalisées et qui est à la disposition de plus d'un contribuable concerné, sans avoir besoin d'être adapté de façon significative pour être mis en œuvre.	B1 : acquisition d'une société avec des pertes pour utilisation de ces dernières à des fins fiscales B2 : conversion de revenus en capital/dons/recettes taxables à un niveau inférieur B3 : transactions circulaires	C1 : déduction de paiements transfrontières effectués entre deux ou plusieurs entreprises associées selon certains critères : b.i) la juridiction du bénéficiaire ne lève pas l'impôt sur les sociétés ou à un taux zéro ou presque nul ; c) le paiement ouvre droit à une exonération ; d) le paiement ouvre droit à un régime fiscal préférentiel C1 : a) Le bénéficiaire n'a sa résidence dans aucune juridiction ; b.i) La juridiction du bénéficiaire est qualifiée d'E1NC ; C2 : double déduction d'un amortissement pour le même actif C3 : dispositif prévoyant l'allègement de la double imposition pour le même élément de revenu ou de capital dans la même juridiction C4 : transfert d'actifs entre Etats dont le traitement fiscal diffère dans une large mesure	D1 : atteinte à l'obligation de déclaration découlant de la législation européenne relative aux comptes financiers. (DAC 2 / NCD) D2 : dispositif faisant intervenir une chaîne de propriété formelle ou effective non transparente permettant de dissimuler le bénéficiaire effectif	E1 : utilisation de régimes de protection unilatéraux E2 : transfert d'actifs incorporels ou des droits portant sur ces actifs, difficiles à évaluer au moment de leur transfert entre entreprises associées E3 : transfert transfrontière de fonctions et/ou de risques et/ou d'actifs au sein du groupe, si le bénéfice annuel avant intérêts et impôts que le(s) cédant(s) prévoi(en)t de réaliser dans les 3 ans suivant le transfert est inférieur à 50 % du bénéfice annuel avant intérêts et impôts que les mêmes personnes prévoieraient de réaliser si le transfert n'avait pas eu lieu

Source : DGFIP.

Le manquement à cette obligation de déclaration est puni d'une amende de 10 000 euros. Le montant de l'amende ne peut excéder 5 000 euros lorsqu'il s'agit de la première infraction commise au titre de l'année civile en cours et des trois années précédentes ⁽¹⁾.

L'efficacité de ce dispositif est attestée par le volume de déclarations de dispositif transfrontalier échangées par la France qui s'élève en moyenne à 15 600 **depuis 2021**. Ces informations sont traitées par *datamining* et **utilisées pour cibler les entreprises recourant à des dispositifs transfrontaliers comportant un risque d'évasion fiscale et de planification agressive**. Elles peuvent également être directement utilisées par les services de contrôle de la DGFIP, en dehors du recours au *datamining*, pour cibler la programmation de leurs contrôles sur certains risques et enjeux ou pour enrichir des contrôles déjà engagés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les I et II du présent article complètent le titre V de la première partie du livre I^{er} du CGI par un chapitre doté d'un article unique : le **nouvel article 1738 decies** qui **entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2027**. Le III prévoit que le Gouvernement remet au Parlement une évaluation de l'application de cet article et

(1) Article 1729 C ter du CGI.

des perspectives du système de déclaration préalable en droit fiscal français au plus tard le 30 septembre 2027.

Le I du nouvel article 1378 *decies* prévoit qu'est tenue d'adresser une déclaration à l'administration, à titre d'information, toute entité juridique ou tout établissement stable établi en France **qui participe à une opération définie au II du même article** avec une entreprise liée ⁽¹⁾, établie ou constituée hors de France soit dans un **État ou territoire non coopératif** (ETNC) ⁽²⁾, soit dans un État ou territoire dans lequel il est soumis à un **régime fiscal privilégié** ⁽³⁾.

Le II du nouvel article 1378 *decies* définit les opérations soumises au présent article. Il prévoit qu'est soumise à déclaration l'opération donnant lieu à des recettes ou des dépenses réelles et ne présentant pas de caractère anormal ou exagéré et qui suscite soit le **transfert d'un actif** corporel ou incorporel (i) soit la **rupture ou la renégociation d'un accord préexistant** (ii).

Le III du nouvel article 1378 *decies* précise que cette déclaration doit mentionner :

– **l'élément transféré et sa valeur** au moment du transfert, lorsqu'il s'agit d'un transfert d'actif, en mentionnant la méthode de valorisation utilisée, le nom de l'entreprise destinataire du transfert ainsi que la nature et la valeur de la contrepartie financière reçue ;

– **les éléments contractuels modifiés ou supprimés**, l'impact sur les entreprises liées concernées ainsi que la nature et la valeur de la contrepartie financière reçue, lorsqu'il s'agit de la rupture ou de la renégociation d'un accord préexistant.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Cette nouvelle disposition doit permettre de **mieux identifier les entreprises et les secteurs susceptibles de procéder à des opérations irrégulières**, afin de prévenir leur développement. Elle vise ainsi à traduire les dispositions inscrites dans la recommandation 12 du projet BEPS de l'OCDE : obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive.

(1) Au sens du 12 de l'article 39 du CGI, des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision. Il en est de même lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les mêmes conditions, sous le contrôle d'une même tierce entreprise.

(2) Article 238-0 A du CGI.

(3) Au sens de l'article 238 A du CGI les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'État ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de 40 % ou plus à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.

Le rapporteur relève toutefois que les hypothèses ciblées par ce dispositif sont déjà comprises dans les règles de déclaration des dispositifs de planification fiscale agressive issues de la transposition de la directive DAC 6. **Le fait de réaliser des opérations impliquant un État ou territoire non coopératif (ETNC) ⁽¹⁾ ou un État ou territoire doté d'un régime fiscal privilégié est déjà un marqueur donnant lieu à un signalement** au sens de la directive. La DGFIP estime par conséquent qu'un tel dispositif ne lui apporterait aucune information supplémentaire.

Par ailleurs, il serait faiblement opérant en l'absence de mesure sanctionnant la méconnaissance de la nouvelle obligation. En outre, un tel dispositif contraindrait inutilement la DGFIP à créer une nouvelle obligation déclarative, impliquant des coûts importants de développements informatiques et de gestion. Pour les entreprises déclarantes, cette nouvelle obligation déclarative constituerait un doublon par rapport au dispositif existant, allant à l'encontre de l'objectif d'allègement des formalités administratives.

Cet amendement avait d'ailleurs déjà été déposé au Sénat par le groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) avant d'être retiré au vu de la redondance et des effets de bord potentiels du dispositif.

Le rapporteur pour avis a par conséquent émis un **avis défavorable** à cet amendement portant article additionnel, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*

* *

(1) Article 238-0 A du CGI.

Article 9 nonies (nouveau)

**Saisine des agents de la direction générale des finances publiques pour
concourir aux enquêtes pénales en matière de blanchiment**

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *nonies*, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, modifie l'article L. 10 B du livre des procédures fiscales (LPF) pour ajouter les **infractions de blanchiment et de blanchiment aggravé** ⁽²⁾ à la liste des infractions pour lesquelles le procureur de la République peut demander le concours des agents de la DGFIP pour procéder à des recherches de nature fiscale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Par principe, les agents de la DGFIP ne disposent pas de prérogatives de police judiciaire, sauf en matière de lutte contre le travail dissimulé ⁽³⁾ dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal. Par conséquent, en présence d'éléments permettant d'établir des faits de blanchiment, la DGFIP dépose une plainte auprès de l'autorité judiciaire ou procède à une dénonciation obligatoire.

Lorsque l'autorité judiciaire souhaite recourir aux compétences des agents de la DGFIP dans le cadre d'une enquête pénale, elle dispose de certains agents spécialement habilités à effectuer des procédures judiciaires, dénommés **officiers fiscaux judiciaires** (OFJ). Ces OFJ sont affectés au sein de la brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF) et de l'office national anti-fraude (ONAF). Ils sont **compétents en matière de blanchiment des délits de fraude fiscale et comptable** ⁽⁴⁾. Les officiers de douane judiciaire (ODJ) et les officiers de police judiciaire (OPJ), avec qui ils travaillent au sein de ces unités, sont par ailleurs compétents en matière de blanchiment en général, simple comme aggravé ⁽⁵⁾.

(1) Amendement n° CF4 de M. Baumel.

(2) Article 324-1 à 324-6-1 du code pénal.

(3) Articles L. 8271-1 et L. 8271-1-2 du code du travail. Ils sont alors autorisés à rechercher et constater les infractions en cette matière.

(4) 1° du I de l'article 28-2 du CPP.

(5) 5° du I de l'article 28-1 du CPP pour les ODJ.

L'autorité judiciaire peut également **adresser une réquisition à l'administration fiscale** qui doit alors transmettre tous documents ou informations intéressant l'enquête, sans que le secret professionnel ne puisse être opposé ⁽¹⁾.

L'article L. 10 B du LPF, créé par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité intérieure, prévoit en outre une **autre forme de coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire en matière de lutte contre l'économie souterraine**. Instauré avant la création des OFJ, cet article permet au procureur de la République de solliciter le **concours des agents de l'administration fiscale pour la réunion d'éléments de preuve de certaines infractions sur lesquelles des investigations sont engagées**. À cette fin, les agents de la DGFIP, sur demande du procureur de la République, doivent mettre en œuvre toutes recherches de nature fiscale, à savoir l'examen des ressources dont ils disposent en interne mais également le recours à leur droit de communication, d'enquête, de visite, de saisie ainsi qu'au contrôle sur pièces et externe. De telles recherches permettent, par exemple, à l'autorité judiciaire de disposer d'éléments sur le train de vie du mis en cause. Ce dispositif n'étend pas les prérogatives des agents de la DGFIP pour rechercher et constater des infractions, comme en matière de travail dissimulé. Il les conduit simplement à participer à réunir des éléments de preuve pour certaines infractions étrangères à la matière fiscale, mais qui peuvent avoir des incidences en matière fiscale :

– le **blanchiment** de fonds issus du trafic de stupéfiants ⁽²⁾ ;

– le **proxénétisme** ⁽³⁾ ;

– le **recel**, lorsqu'il a conduit le prévenu, en connaissance de cause, à bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit ⁽⁴⁾ ;

– le fait de **ne pas pouvoir justifier de ressources** correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout **en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes qui soit se livrent à la commission de crimes ou de délits** punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect, soit sont les victimes d'une de ces infractions ⁽⁵⁾ ;

– le fait de **ne pas pouvoir justifier de ressources** correspondant à son train de vie, tout **en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à des actes terroristes** ⁽⁶⁾.

(1) Articles 60-1, 77-1-1 et 99-3 du CPP.

(2) Article 222-38 du code pénal.

(3) Article 225-5 et 225-6 du code pénal.

(4) Alinéa 2 de l'article 321-1 du code pénal.

(5) Article 321-6 du code pénal.

(6) Articles 421-1 à 421-2-2 du code pénal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article L. 10 B du LPF pour ajouter les **infractions de blanchiment et de blanchiment aggravé** ⁽¹⁾ à la liste des infractions pour lesquelles le procureur de la République peut demander le concours des agents de la DGFIP pour procéder à des recherches de nature fiscale permettant de contribuer à la preuve desdites infractions.

La DGFIP estime toutefois qu'elle ne dispose pas des compétences nécessaires pour répondre à une telle extension de ses missions. La formation en interne d'agents pour cette nouvelle compétence serait en outre particulièrement difficile dans un contexte de forte tension sur les moyens de la direction.

Par ailleurs, la création de services fiscaux judiciaires spécialisés dans ce type d'infractions pouvant être mobilisés par les parquets (BNRDF, ONAF) visait justement à répondre à des hypothèses où l'autorité judiciaire aurait besoin d'agents de la DGFIP compétents en matière de blanchiment. L'extension d'un dispositif antérieur et dérogatoire, mobilisant des agents non formés, contournerait cette répartition des compétences en fragilisant les autres missions de la DGFIP.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Après avoir interrogé les administrations compétentes, le rapporteur a émis un **avis défavorable** à ce dispositif, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*

* *

(1) Article 324-1 à 324-6-1 du code pénal.

Article 9 decies (nouveau)

Levée du secret professionnel des notaires, commissaires-priseurs et experts à l'égard de l'administration fiscale pour les successions et donations supérieures à deux millions d'euros

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *decies*, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, crée un article L. 86 B du livre des procédures fiscales (LPF) qui s'applique aux **successions** dont l'actif brut est supérieur à deux millions d'euros ou aux **donations supérieures à deux millions d'euros**, lorsque l'intervention d'experts, de commissaires-priseurs ou de notaires a été demandée par les héritiers afin d'estimer la valeur d'actifs patrimoniaux. Dans cette hypothèse, **les professionnels mandatés sont déliés de leur secret professionnel** et ont l'obligation de transmettre, à la demande de l'administration fiscale, les éléments complets et détaillés des expertises ou évaluations réalisées dans le cadre de leur intervention.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES NOTAIRES ET COMMISSAIRES DE JUSTICE FOURNISSENT LES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À LA PRÉVENTION DE LA FRAUDE PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

Lorsque l'administration fiscale souhaite obtenir des informations d'un notaire ou d'un commissaire de justice intervenu dans une succession ou une donation, elle peut tout d'abord lui adresser une **demande de renseignement non contraignante** dans le cadre de son pouvoir général de contrôle ⁽²⁾.

Les notaires et les commissaires de justice sont toutefois soumis au secret professionnel ⁽³⁾ qui couvre tout ce qui a été porté à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, **toute demande de la part de l'administration fiscale portant sur la nature de la prestation est proscrite auprès des membres d'une profession à laquelle s'applique le secret professionnel** ⁽⁴⁾, sous réserve de

(1) Amendement n° CF12 de Mme Pirès Beaune.

(2) Article L. 10 du LPF. Aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation aux contribuables de répondre aux demandes, verbales ou écrites, de renseignements (CE 22 janvier 2010 n° 314010 ; Cour de cassation, chambre commerciale, 7 avril 1998, n° 884).

(3) Articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

(4) Article L. 86 A du LPF.

déroptions prévues par la loi, tel le droit de communication ⁽¹⁾. Cela étant, indépendamment de la consistance de la succession ou de la donation, le **notaire transmet en pratique directement et automatiquement à la DGFIP toutes les informations nécessaires à l'établissement de l'assiette, au contrôle et au recouvrement des droits** par voie dématérialisée. Cette transmission comporte notamment :

- des **informations sur les personnes concernées** : l'identité complète du défunt et du donateur, l'identité des héritiers, des légataires ou donataires, les liens de parenté, les dates de naissance et de décès et les domiciles fiscaux ;

- une **composition détaillée du patrimoine** concerné par la transmission, notamment l'actif brut poste par poste et le passif déductible comportant les valeurs retenues ;

- le **calcul et la liquidation des droits** : les abattements appliqués, les réductions éventuelles, le barème, le montant exact des droits de mutation à titre gratuit et les modalités de paiement.

L'administration fiscale dispose également d'un **droit de communication auprès des notaires et commissaires de justice portant sur les actes qu'ils rédigent ou reçoivent en dépôt**, à l'exception des testaments et des autres actes de libéralités à cause de mort tant que leurs auteurs sont encore en vie ⁽²⁾. **Ce droit ne peut pas se voir opposer le secret professionnel**. Il s'exerce sur les nombreux actes que dresse le notaire et qui interviennent dans le règlement de la succession, notamment **l'attestation immobilière après décès** qui alimente automatiquement le fichier informatisé des données juridiques immobilières (FIDJI) et qui comporte l'identité des ayants droit, la consistance des biens, et la valeur déclarée. Ce document est obligatoire pour la revente ultérieure du bien. Il dresse également **l'inventaire des biens mobiliers appartenant au défunt**, présents par exemple dans son logement ou dans un coffre-fort à la banque, **avec une évaluation pour chacun d'eux**.

B. L'ADMINISTRATION DISPOSE ÉGALEMENT D'INFORMATIONS SUR LES EXPERTISES INTERVENUES AU COURS DE SUCCESSIONS OU DONATIONS, QUI FONT L'OBJET D'UN SIGNALEMENT À TRACFIN EN CAS DE SOUPÇON DE FRAUDE

Lorsque l'administration fiscale souhaite obtenir des informations d'un expert intervenu dans une succession ou une donation, elle peut également lui adresser une **demande de renseignement non contraignante** dans le cadre de son pouvoir général de contrôle. **Les « experts » ne sont soumis au secret professionnel**

(1) Article 23 de la loi 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat et article 8 du décret n° 2023-1297 du 28 décembre 2023 relatif au code de déontologie des notaires ; article 5 du décret n° 2023-1296 du 28 décembre 2023 relatif au code de déontologie des commissaires de justice.

(2) Article L. 92 du LPF.

que lorsqu'une telle obligation résulte de la déontologie de leur profession, par exemple pour les experts-comptables ⁽¹⁾. Des personnes réalisant des estimations en matière d'œuvre d'art, qui ne constituent pas une profession réglementée, ne sont ainsi pas soumises au secret professionnel.

Cependant, **même s'agissant des experts soumis au secret**, de même que pour les notaires et commissaires de justice, **l'administration fiscale dispose là encore d'un droit de communication** pour toute opération impliquant une transaction ⁽²⁾. Les conseils doivent alors **communiquer l'identité de leurs clients, le montant, la date et la forme du versement, et les pièces annexes de ce versement**. En revanche, il résulte des termes limitatifs de l'article L 86 du LPF que le droit de communication exercé auprès des membres des professions non commerciales ne peut pas porter sur la désignation de l'acte ou la nature de la prestation effectuée ⁽³⁾. Les critères de réalisation de l'évaluation d'un bien ne pourront ainsi pas être exigés par exemple.

Indépendamment de tout contrôle de l'administration fiscale, **les notaires, les commissaires de justice et les personnes qui négocient des œuvres d'art** sont soumis à une vigilance renforcée, particulièrement en cas de patrimoine important au titre des obligations de lutte contre le blanchiment et la lutte contre le financement du terrorisme (LCB-FT) ⁽⁴⁾. Quel que soit le montant des droits dans une opération de succession, ils **ont l'obligation d'informer Tracfin en cas de soupçon de fraude fiscale, blanchiment ou dissimulation d'actifs** ⁽⁵⁾. **Tracfin peut alors transmettre des informations à l'administration fiscale**, notamment en cas de soupçon de fraude fiscale ⁽⁶⁾.

C. EN CAS DE DOUTE DANS L'ÉVALUATION D'UNE SUCCESSION IMPLIQUANT UN TRUST, LES HÉRITIERS PEUVENT ÊTRE CONTRAINTS DE JUSTIFIER DE SON MONTANT

Le contribuable lui-même peut faire l'objet d'une **demande de renseignement non contraignante** de la part de l'administration fiscale dans le cadre de son pouvoir général de contrôle. L'administration fiscale est toutefois en

(1) Article 21 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable.

(2) Article L. 86 du LPF. Ce droit s'exerce à l'égard des professions dont l'exercice autorise l'intervention dans des transactions, la prestation de services à caractère juridique, financier ou comptable ou la détention de biens ou de fonds pour le compte de tiers. Il s'agit notamment des agents d'assurances, agents commerciaux, avocats, commissaires aux comptes, commissaires-priseurs, experts auprès des compagnies d'assurances, experts-comptables, géomètres experts, greffiers des tribunaux de commerce, commissaires de justice, conseils en propriété industrielle, notaires, représentants libres, administrateurs judiciaires ou mandataires liquidateurs.

(3) BOI-CF-COM-10-40 n° 90 et 120, 3-9-2025.

(4) Article L. 561-2 du CMF.

(5) Article L. 561-15 du CMF.

(6) Article L. 561-31 du CMF.

possession d'un outil plus contraignant mais limité dans son champ d'application aux trusts : **les demandes d'éclaircissements et de justifications.**

À l'occasion du contrôle des déclarations de succession, **l'administration fiscale peut demander** aux héritiers et autres ayants droit des éclaircissements ou des **justifications au sujet des titres, valeurs et créances ainsi que des biens ou droits placés dans un trust** défini à l'article 792-0 *bis* du code général des impôts et des produits qui y sont capitalisés, non énoncés dans la déclaration et qui sont présumés faire partie de la succession en application du premier alinéa de l'article 752 du même code ⁽¹⁾. Si les intéressés refusent de répondre à la demande ou si leur réponse est considérée comme insuffisante, une mise en demeure leur est adressée par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception ⁽²⁾. Ils disposent alors d'un délai de trois mois, sans préjudice des mesures conservatoires indispensables :

– soit pour établir, dans les formes compatibles avec la procédure écrite en matière d'enregistrement ou, s'il y a lieu, au moyen d'un acte ayant acquis date certaine avant l'ouverture de la succession, que les titres, valeurs et créances étaient sortis de l'hérédité ;

– soit pour verser les droits de mutation par décès et les pénalités relatifs aux titres et valeurs non déclarés.

Lorsque ce délai est écoulé, les droits correspondants sont mis à la charge du contribuable s'il n'a pas rempli ses obligations, et les preuves tendant à justifier que les titres, valeurs ou créances mentionnés au premier alinéa ne font pas partie de la succession ne sont plus recevables. **Un tel dispositif permet de d'obtenir en aval des explications sur l'évaluation des titres ou biens placés dans ce trust.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article crée un article L. 86 B au 8° de la section I du chapitre II du titre II du LPF qui s'applique aux **successions** dont l'actif brut est supérieur à deux millions d'euros ou aux **donations supérieures à deux millions d'euros**, lorsque l'intervention d'experts, de commissaires-priseurs ou de notaires a été demandée par les héritiers afin d'asseoir les valeurs d'actifs patrimoniaux.

Dans cette hypothèse, **les professionnels mandatés sont déliés de leur secret professionnel** et ont l'obligation de transmettre, à la demande de l'administration fiscale, les éléments complets et détaillés de leurs expertises ou évaluations dans le cadre de leur intervention.

(1) Article 19 du LPF.

(2) Article R* 19-1 du LPF.

Interrogée par le rapporteur, **la DGFIP considère toutefois que ce droit de communication nouveau présente un intérêt limité.** Au regard des outils dont elle dispose déjà, ce droit permettrait essentiellement d'obtenir des informations sur la méthode d'évaluation de certains biens réalisée par des experts qui établiraient des estimations frauduleuses, par exemple en matière d'œuvres d'art. Toutefois, **les minoration en matière de succession résultent la plupart du temps d'une dissimulation pour laquelle il est difficile d'imaginer que le fraudeur fasse établir une expertise en bonne et due forme.** En présence d'une fausse estimation, en matière immobilière, d'actifs ou d'œuvres d'art, l'administration dispose de la nature des biens communiqués, de l'évaluation réalisée dans l'inventaire et est en mesure d'apprécier l'existence d'une disproportion entre l'évaluation et le prix de marché du bien concerné.

Surtout, le rapporteur estime que **ce dispositif, qui concerne également les officiers publics ministériels, constitue une atteinte disproportionnée au secret des professionnels du droit.** Le secret professionnel n'est pas seulement destiné à protéger les clients, il garantit surtout la **confiance nécessaire au bon fonctionnement des missions des officiers publics ministériels**, qui doivent s'exercer dans un climat de confidentialité indispensable à la sincérité des déclarations et à l'efficacité des opérations successorales. Les notaires, tout particulièrement, agissent déjà comme **officiers publics soumis à un contrôle strict, pouvant être sanctionnés en cas de manquement à la déontologie** ⁽¹⁾ et transmettent aux services fiscaux l'ensemble des éléments requis pour la liquidation des droits. Exiger la communication exhaustive de leurs expertises constitue une **contrainte inutile**, qui risque de **fragiliser la relation de confiance** entre les usagers et les notaires, d'**alourdir les procédures** successorales et de donation et de créer un précédent permettant une extension future de la dérogation au secret professionnel sans justification proportionnée.

Le Conseil supérieur du notariat signale par ailleurs qu'un tel dispositif **remettrait en cause l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux en fragilisant les « capteurs notariaux » sur lesquels s'appuie Tracfin.** Avec 4 024 déclarations de soupçon en 2024, les notaires sont les premiers déclarants du secteur non financier, représentant environ 28 % des déclarations de ce secteur ⁽²⁾. La rupture de la relation de confiance avec leurs clients présente le risque de réduire les informations dont disposeront à l'avenir les notaires et, par voie de conséquence, la possibilité qu'ils puissent les transmettre à Tracfin.

Dès lors, une telle mesure apparaît **insuffisamment ciblée, mal proportionnée**, et susceptible de porter atteinte à l'équilibre entre contrôle fiscal et confidentialité juridique, alors même que des outils de contrôle existent déjà.

(1) Les obligations déontologiques des officiers ministériels ont encore été récemment renforcées par l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

(2) LCB-FT : activité des profession déclarantes. Bilan 2024. Ministère de l'économie et des finances, 12 juin 2025.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a émis un **avis défavorable** à cet amendement portant article additionnel, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*

* *

Article 9 undecies (nouveau)

Extension de l'obligation de conservation de certains documents aux fins de contrôle fiscal

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *undecies*, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, **étend l'obligation de conservation de certains documents aux fins de contrôle fiscal de six à dix ans**, en cohérence avec le délai de reprise dont dispose l'administration dans certaines situations.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DÉLAI DE REPRISE DE L'ADMINISTRATION PEUT ÊTRE PORTÉ À DIX ANS EN CAS DE DISSIMULATION

Conformément au premier alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (LPF) et à l'article L. 169 A du même livre, **le droit de reprise** de l'administration au regard de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et des taxes assimilées peut s'exercer **jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due**. Par exception le délai de reprise peut être **prorogé jusqu'à dix ans en cas** :

- d'agissements frauduleux ⁽²⁾ ;
- de recours à l'assistance administrative internationale ⁽³⁾ ;

(1) Amendement n° CF88 de M. Baamel.

(2) Article L. 187 du LPF.

(3) Article L. 188 A du LPF.

- de dépôt de plainte pour fraude fiscale ⁽¹⁾ ;
- de lutte contre la fraude fiscale par le biais de paradis fiscaux ⁽²⁾ ;
- de flagrance fiscale ⁽³⁾ ;
- d’activités occultes ⁽⁴⁾.

B. LES DOCUMENTS SUR LESQUELS L’ADMINISTRATION FISCALE PEUT EXERCER UN DROIT DE COMMUNICATION SONT PAR PRINCIPE CONSERVÉS SIX ANS

Le I de l’article L. 102 B du LPF prévoit que **les livres, registres, documents ou pièces sur lesquels peuvent s’exercer les droits de communication, d’enquête et de contrôle de l’administration doivent être conservés pendant un délai de six ans** à compter de la date de la dernière opération mentionnée sur les livres ou registres ou de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis.

Ce délai s’applique également pour les **pièces justificatives relatives à des opérations ouvrant droit à une déduction** en matière de taxe sur le chiffre d’affaires (TVA) ⁽⁵⁾. Les assujettis à la TVA doivent également conserver pendant six ans, à compter de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis, les **informations**, documents, données, traitements informatiques ou système d’information qui participent des contrôles **permettant d’établir une piste d’audit fiable** ⁽⁶⁾ entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou de prestations de services qui en est le fondement ⁽⁷⁾.

Seuls les registres des opérations relevant du régime applicable aux prestations de services fournies par des **assujettis à la TVA non établis sur le territoire de l’Union européenne** sont conservés pendant **dix ans** à compter du 31 décembre de l’année de l’opération ⁽⁸⁾. **Les documents comptables et les pièces justificatives doivent également être conservés durant dix ans par les commerçants** ⁽⁹⁾.

(1) Article L. 188 B du LPF.

(2) Alinéa 4 de l’article L. 169 du LPF.

(3) Alinéa 5 de l’article L. 169 du LPF.

(4) Alinéas 2 et 3 de l’article L. 169 du LPF.

(5) Alinéa 4 du I de l’article L. 102 B du LPF.

(6) La piste d’audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou la prestation de service est un des procédés permettant d’assurer l’authenticité de l’origine, l’intégrité du contenu et la lisibilité des factures. Elle est matérialisée par un document qui synthétise les processus de facturation, les contrôles et les services qui y sont associés.

(7) I bis de l’article L. 102 B du LPF.

(8) Alinéa 5 du I l’article L.102 B du LPF qui renvoie aux articles 298 sexdecies F à 298 sexdecies H du code général des impôts.

(9) Article L. 123-22 du code de commerce.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les I et I *bis* de l'article L. 102 B du LPF pour **étendre les obligations de conservation des documents qu'il prévoit à dix ans**. Il apporte également des modifications rédactionnelles au I et au II du même article.

En l'état du droit, dans certaines circonstances ⁽¹⁾, l'administration fiscale dispose d'un délai de reprise dix ans mais n'est pas en mesure d'établir les impositions au-delà de six ans, faute de pouvoir exiger la communication des documents comptables et pièces justificatives.

L'extension à dix ans de l'obligation de conserver certains documents permettra de **faciliter la mise en œuvre des contrôles fiscaux** dans ces hypothèses en alignant le délai de conservation sur le droit de reprise étendu de l'administration. Cette modification mettra en outre en cohérence les délais de conservation prévus par le LPF et ceux prévus par le code de commerce.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur, l'amendement portant article additionnel a été adopté sans modification. Toutefois, l'extension de l'obligation de conservation ne doit pas s'appliquer à des documents qui auraient déjà été détruits de bonne foi par les administrés. Elle doit s'appliquer progressivement pour atteindre son plein effet dans quatre ans. Le rapporteur estime par conséquent nécessaire de proposer en séance l'introduction d'une disposition garantissant l'absence de rétroactivité de l'extension du délai de conservation.

*

* *

(1) Exercice d'une activité occulte, flagrance fiscale, fausse domiciliation fiscale à l'étranger, absence de respect de l'obligation de déclarer les comptes détenus à l'étranger

Article 9 duodecies (nouveau)

Extension des informations communiquées par l'administration fiscale aux collectivités territoriales en matière de taxe d'habitation sur les résidences secondaires

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 *duodecies*, issu de deux amendements identiques déposés en commission des finances ⁽¹⁾, **permet à la DGFIP de communiquer aux collectivités territoriales** et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre **la liste de tous les locaux connus avec la situation d'occupation déclarée par le propriétaire ou mise à jour par l'administration.**

I. L'ÉTAT DU DROIT

Actuellement, en application de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales (LPF), **l'administration fiscale est tenue de transmettre chaque année aux collectivités locales** et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre les **rôles généraux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires** (THRS) émis à leur profit. Elle leur transmet également, à leur demande, la **liste des logements vacants** recensés par l'administration fiscale l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe. **La commune connaît ainsi le nombre de logements vacants et de résidences secondaires et leur localisation sur son territoire.**

La DGFIP dispose d'une compétence exclusive en matière de gestion de l'assiette des impôts directs locaux et de contrôle fiscal. Toutefois, les collectivités peuvent intervenir dans le recensement des bases des impositions directes locales en organisant des échanges mutuels d'informations utiles à cette fin entre elles et l'administration ⁽²⁾. Ainsi, **dans le cas où les services d'une collectivité locale identifient un logement qui serait en réalité occupé à titre de résidence secondaire ou vacant, ils peuvent le signaler à l'administration fiscale.** Celle-ci,

(1) Amendements identiques n° CF163 du rapporteur M. Labaronne et n° CF40 de M. Baumel.

(2) Alinéa 7 de l'article L.135 B du LPF.

après contrôle, pourra émettre une imposition supplémentaire au titre de la THRS ou des taxes sur les logements vacants.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **1° du I du présent article** modifie l'article L. 135 du LPF pour insérer, après le cinquième alinéa, un alinéa permettant à la DGFIP de communiquer aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre la liste de tous les locaux connus avec **la situation d'occupation déclarée par le propriétaire ou mise à jour par l'administration**. Ils seront ainsi en mesure de déterminer si le local est vacant, occupé par son propriétaire à titre de résidence principale ou secondaire ou occupé par un tiers.

Cette liste indique, pour chaque local, son adresse, sa nature, sa valeur locative, **l'identifiant fiscal du logement, sa nature et son mode d'occupation, la date de début d'occupation ainsi que la forme juridique de l'occupant** s'il s'agit d'une personne morale. Si le local est vacant, elle précise la première année de vacance du local, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants, le taux d'imposition à cette taxe, le motif de la vacance ainsi que le nom et l'adresse postale du propriétaire.

Le **2° du I du présent article** supprime la possibilité pour les collectivités territoriales et les EPCI de solliciter auprès de l'administration fiscale la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Cette liste leur sera en effet déjà transmise automatiquement annuellement.

Le **II du présent article** prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions le 1^{er} janvier 2026.

L'administration fiscale ne transmet actuellement qu'une partie des informations dont elle dispose aux collectivités locales. Leur connaissance du parc des logements situés sur leur territoire est ce faisant limitée aux seuls locaux taxés à la THRS et aux logements vacants. Elles ne savent pas si ces biens sont loués, occupés par un tiers ou par leur propriétaire, ce qui peut complexifier le ciblage de la lutte contre la fraude. Les collectivités **auront désormais la liste de l'ensemble des logements situés sur leur territoire avec leur situation d'occupation et leur localisation.**

Les travaux de fiabilisation et d'optimisation des bases fiscales s'inscrivent dans le cadre de démarches partenariales définies conjointement au niveau local entre la collectivité et les services de l'administration fiscale. Une telle disposition est par conséquent de nature à **faciliter la coopération entre les collectivités et la DGFIP** en permettant à celles-ci de signaler des situations fiscales individuelles qui leur paraissent anormales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l’avis du rapporteur, l’amendement portant article additionnel a été adopté.

*

* *

Article 9 terdecies (nouveau)

Obligations déclaratives pour les acquisitions de biens immobiliers en France par des personnes morales étrangères

La commission des finances s’est prononcée, lors de l’examen en commission, en faveur de l’adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l’a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 9 *terdecies*, issu d’un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, prévoit que, **lorsqu’un bien immobilier situé en France est acquis par une personne morale établie hors de France** ou par une structure juridique étrangère, l’acte authentique ⁽²⁾ comporte l’identification complète des bénéficiaires effectifs, la justification de l’origine des fonds mobilisés et les éléments établissant l’existence d’une activité économique réelle de l’entité acquéreuse. **Les notaires transmettent à l’administration fiscale ces informations** dans un délai de dix jours à compter de la signature de l’acte.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Les notaires sont astreints aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT), notamment lorsqu’ils participent au nom et pour le compte de leur client à une **transaction immobilière** ⁽³⁾. Il en est de même lorsqu’ils assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions immobilières ⁽⁴⁾. Les obligations LCB-FT se déclinent de façon à réduire les risques associés à des transactions présentant des risques importants. Elles impliquent :

(1) Amendement n° CF110 de M. Arrighi.

(2) Il s’agit de l’acte authentique mentionné à l’article 710-1 du code civil qui doit être réalisé pour donner lieu aux formalités de publicité foncière.

(3) 1° du I de l’article L. 561-3 du CMF.

(4) a du 2° du I du même article L. 561-3.

– **la mise en place d'un système d'identification et d'évaluation des risques LCB-FT** et la mise en œuvre d'une politique adaptée à ces risques ⁽¹⁾ ;

– **des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle** ⁽²⁾ avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution d'une transaction, couramment appelées opérations « *Know your customers* » (KYC). Elles se traduisent concrètement par l'obligation pour le commerçant de vérifier **l'identité du client**, l'objet et la nature de l'opération et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif lorsqu'il soupçonne qu'une opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme. Dans le cas d'une opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite, le commerçant se renseigne auprès du client sur **l'origine des fonds et la destination de ces sommes** ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ⁽³⁾. Cette **vigilance doit être constante** ⁽⁴⁾, ce qui implique pour les professionnels assujettis une obligation d'actualisation de leur connaissance du client pendant toute la durée de la relation d'affaires ;

– **les déclarations de soupçon** qui désignent l'obligation pour les professionnels assujettis de déclarer à Tracfin toutes les opérations suspectes qu'ils constatent. **Dans le cas où ils ne parviendraient pas à satisfaire aux obligations de recueils d'informations**, notamment s'agissant de l'identité de leur client ou des bénéficiaires effectifs de l'opération, **ils doivent même s'abstenir d'établir toute relation d'affaires**.

Par conséquent, en l'état du droit, les bénéficiaires effectifs des acquisitions immobilières impliquant une personne morale établie hors de France ne sont pas systématiquement portés à la connaissance de l'administration fiscale. **C'est uniquement dans l'hypothèse où ils ne pourraient pas être identifiés que les notaires en informent Tracfin**. Un signalement à la DGFIP peut alors être réalisé en cas de soupçon de fraude fiscale, ou au parquet en cas d'infraction pénale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article prévoit que, **lorsqu'un bien immobilier situé en France est acquis par une personne morale établie hors de France** ou par une structure juridique étrangère, l'acte authentique ⁽⁵⁾ comporte obligatoirement :

– l'identification complète de la chaîne des **bénéficiaires effectifs** au sens de l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier ;

(1) Article L. 561-4-1 du CMF.

(2) Article L. 561-5 du CMF.

(3) Article L. 561-10-2 du CMF.

(4) Article L. 561-6 du CMF.

(5) Il s'agit de l'acte authentique mentionné à l'article 710-1 du code civil qui doit être réalisé pour donner lieu aux formalités de publicité foncière.

- la justification de **l’origine des fonds** mobilisés ;
- les éléments établissant l’existence d’une **activité économique réelle** de l’entité acquéreuse.

Le II du présent article prévoit que **les notaires transmettent à l’administration fiscale les informations** mentionnées au I du présent article dans un délai de dix jours à compter de la signature de l’acte.

Le III du présent article prévoit qu’un arrêté du ministre chargé des finances fixe les modalités d’application de ces dispositions.

L’objectif de cet amendement est de **prévenir les schémas de fraude et de blanchiment impliquant des acquisitions immobilières via des structures étrangères** dépourvues de substance économique réelle. L’interposition de sociétés-écrans, de trusts ou d’entités situées dans des juridictions à fiscalité réduite permet alors de dissimuler l’identité des bénéficiaires effectifs et l’origine des fonds. En systématisant la transmission de l’identité des bénéficiaires effectifs, ce dispositif renforcerait le cadre juridique existant.

Si le rapporteur partage l’objectif d’un tel dispositif, il tient à rappeler que le **nouveau règlement européen anti-blanchiment**, qui sera d’application directe à compter de juillet 2027, **prévoit déjà que les entités et constructions juridiques étrangères faisant l’acquisition de biens immobiliers en France déclarent leurs bénéficiaires effectifs** ⁽¹⁾. Ces bénéficiaires effectifs seront alors identifiés dans un fichier tenu par les greffes des tribunaux de commerce pour les sociétés, dans le registre des trusts et fiducies tenu par l’administration fiscale ou dans les registres relatifs aux associations et autres organismes à but non lucratifs, notamment les fondations, tenus par le ministère de l’intérieur.

Un lourd travail de développement est donc en cours pour créer l’infrastructure de collecte de ces données et les registres qui conserveront la liste des bénéficiaires effectifs. **L’objectif de transparence des entités établies hors de France acquérant des biens immobiliers sera donc rempli à l’issue de ces travaux d’ampleur, sans charge supplémentaire pour les notaires.** Si des ajustements devaient être apportés au fichier, ils pourront l’être à l’occasion du projet de loi de transposition déjà déposé au Sénat et qui devrait être examiné à l’Assemblée nationale au printemps 2026 ⁽²⁾.

(1) Article 67 du règlement (UE) 2024/1624 (« AMLR6 ») relatif à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

(2) Projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d’information, de transport, de santé, d’agriculture et de pêche, déposé au Sénat le 10 novembre 2025. Le dispositif est transposé à l’article 11.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*
* *

Article 9 quaterdecies (nouveau)

Rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc en Nouvelle-Calédonie

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 quaterdecies, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, **demande au Gouvernement de remettre au Parlement**, dans un délai de six mois, un **rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc en Nouvelle-Calédonie**.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article demande au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport portant sur **les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées**, dans le respect des compétences reconnues à la Nouvelle-Calédonie, **les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc**. Ce rapport est établi **en concertation avec le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et avec le Congrès de la Nouvelle-Calédonie**. Il comporte notamment :

– un état des lieux partagé des **dispositifs existants** de lutte contre la fraude fiscale et financière en Nouvelle-Calédonie et une évaluation de leur efficacité ;

– des **pistes de coopération** entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, conçues de manière à respecter la loi organique et le partage de compétences, y compris s'agissant des échanges d'informations avec les autorités de régulation financière ;

(1) Amendement n° CF 118 de Mme Feld.

– une **évaluation des flux financiers illicites** et de l'**évasion fiscale** impliquant des acteurs économiques présents en Nouvelle-Calédonie, en particulier les grandes entreprises et les détenteurs d'un patrimoine significatif ;

– des propositions pour **renforcer le contrôle démocratique local** sur les activités financières et fiscales, en cohérence avec la trajectoire politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

Ce rapport est transmis simultanément au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et au Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le rapporteur tient toutefois à rappeler que la DGFIP n'a aucune compétence fiscale en Nouvelle-Calédonie. En application des articles 74 et 77 de la Constitution et du principe de spécialité législative, les lois et règlements ne sont applicables en Nouvelle-Calédonie que dans les matières relevant statutairement des compétences de l'État et sur mention expresse d'applicabilité. L'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 qui définit les compétences de l'État dans cette collectivité ne prévoit aucune compétence fiscale. La collectivité est donc seule compétente pour toutes les questions touchant à la création d'impôts, droits ou taxes au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie, à leur recouvrement, au contrôle et aux sanctions ⁽¹⁾. **La DGFIP estime par conséquent être dépourvue de toute compétence pour répondre à une telle demande de rapport.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement portant article additionnel, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*
* *

(1) 1° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 qui attribue cette compétence à la collectivité.

CHAPITRE II

Renforcer les moyens d'enquête et de contrôle

Article 10

Extension du droit de communication au profit de certains organismes de sécurité sociale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 étend le droit de communication des informations et documents au profit de certains organismes de sécurité sociale, dans un but d'amélioration de la lutte contre la fraude.

La commission a adopté plusieurs amendements afin d'étendre ce droit de communication aux agents des services du recouvrement au sein des caisses de mutualité sociale agricole et aux agents des services des départements chargés de l'instruction des demandes de revenu de solidarité active.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT DE COMMUNICATION DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les organismes chargés d'un régime de base de la sécurité sociale sont tenus de mettre en place des procédures de contrôle et de lutte contre la fraude. Ils disposent, à cette fin, d'un certain nombre d'outils prévus aux articles L. 114-8-1 à L. 114-22-4 du code de la sécurité sociale.

1. Un droit de communication progressivement étendu

● En particulier, ces organismes bénéficient d'un droit de communication depuis la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2008 ⁽¹⁾. Il leur permet de vérifier auprès d'un tiers les informations déclarées par l'allocataire, l'assuré, le cotisant ou tout autre personne en vue de l'attribution d'une prestation ou du calcul d'une obligation de cotisation, sans que le secret professionnel puisse être opposé.

L'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale détermine les modalités d'exercice de ce droit à la communication, qui concerne les documents et informations nécessaires aux organismes de sécurité sociale pour lutter contre la fraude. Les informations concernées peuvent concerner, notamment, les déclarations relatives aux ressources, au domicile, à la résidence en France ou à l'étranger, à la régularité du séjour, à l'état civil, au statut matrimonial, à la composition de la famille, à la condition d'isolement, à l'existence d'un logement et aux coordonnées financières ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, article 115.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, pp. 94 et 95.

Lors de l'ouverture de ce droit aux organismes de sécurité sociale, l'objectif était de calquer le dispositif « autant que possible » sur les prérogatives accordées aux agents de l'administration fiscale ⁽¹⁾. Ainsi, ce droit s'exerce aujourd'hui dans les conditions et auprès des personnes mentionnées aux articles L. 82 A à L. 96 K du livre des procédures fiscales (LPF) ⁽²⁾, avec toutefois les restrictions, présentées dans le tableau ci-dessous, déterminées par l'article L. 114-20. Les organismes sont ainsi fondés, par exemple, à solliciter les relevés de compte bancaire ou les justificatifs d'identité mais aussi de domiciliation auprès d'un certain nombre d'opérateurs privés ⁽³⁾.

EXCLUSIONS DU DROIT DE COMMUNICATION AU PROFIT DE CERTAINS ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(NB : les exclusions sont indiquées en gris)

Article du LPF	Personnes et informations soumises au droit de communication de l'administration fiscale
L. 82 A	Les personnes versant des honoraires ou des droits d'auteur
L. 82 AA	Les opérateurs de plateformes mentionnés à l'article 1649 <i>ter</i> A du code général des impôts
L. 83 B	Toute personne physique ou morale qui verse des salaires, pensions ou rentes viagères
L. 82 C	Le ministère public
L. 83	Les administrations de l'État, des départements et des communes, les entreprises concédées ou contrôlées par l'État, les départements et les communes, ainsi que les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative
L. 83 A	Les agents de la direction générale des finances publiques, les agents de la direction générale des douanes et droits indirects et les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
L. 83 C	L'Agence nationale de contrôle du logement social
L. 83 D	L'Agence nationale de l'habitat
L. 83 E	Le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation
L. 84	Les renseignements individuels portant sur l'identité ou l'adresse des personnes ou d'ordre économique ou financier, recueillis au cours des enquêtes statistiques
L. 84 A	La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
L. 84 B	L'Autorité nationale des jeux
L. 84 C	Les établissements de jeux
L. 84 D	L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
L. 84 E	L'Autorité des marchés financiers
L. 85	Les commerçants
L. 85-0 A	Les personnes versant des revenus de capitaux mobiliers
L. 85-0 B	Les artisans
L. 85 A	Les exploitants agricoles et les organismes auxquels ils vendent ou achètent leurs produits
L. 86	Les membres de certaines professions non commerciales
L. 86 A	Les membres de professions non commerciales soumis au secret professionnel en application des articles 226-13 et 226-14 du code pénal
L. 87	Les institutions et organismes versant des rémunérations ou répartissant des fonds
L. 88	Les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en application de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier
L. 89	Les personnes effectuant des opérations d'assurance
L. 90	Les entrepreneurs de transport

(1) M. Yves Bur, rapporteur, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, tome I, 17 octobre 2007.

(2) Ces articles correspondent à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales.

(3) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 95.

L. 91	Les congrégations, communautés et associations religieuses, et les sociétés ou associations civiles soumises au droit d'accroissement prévu à l'article 1005 du code général des impôts
L. 92	Les dépositaires de documents publics
L. 94 A	Les sociétés civiles
L. 95	Les caisses de mutualité sociale agricole
L. 96	L'identité des personnes auxquelles sont délivrées des formules de chèques non barrées
L. 96 A	Les opérations de transferts de fonds à l'étranger
L. 96 B	Les personnes réalisant des déplacements intracommunautaires de biens, les assujettis et façonniers astreints à la tenue d'un registre de biens et le titulaire de l'entrepôt fiscal
L. 96 CA	Les intermédiaires pour des instruments financiers à terme
L. 96 F	Le fiduciaire, le constituant, le bénéficiaire ou toute personne physique ou morale exerçant par quelque moyen un pouvoir de décision direct ou indirect sur la fiducie
L. 96 G	Les opérateurs de communications électroniques
L. 96 H	Les fabricants et marchands de métaux précieux
L. 96 I	Les agences immobilières
L. 96 J	Les concepteurs et éditeurs de logiciels de comptabilité ou de caisse
L. 96 K	Les exploitants d'entrepôts ou de plateformes logistiques

Ce droit de communication a été progressivement élargi. Initialement ouvert aux agents des organismes de sécurité sociale pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations ou l'authenticité des pièces produites (1° de l'article L. 114-19) et aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour la lutte contre le travail dissimulé (2°), la LFSS 2011 ⁽¹⁾ a étendu ce droit aux agents des organismes de sécurité sociale dans un but de recouvrement des prestations versées indûment (3°). La LFSS 2023 ⁽²⁾ a poursuivi cette extension au profit des Urssaf et de la MSA pour le recouvrement des créances liées à une infraction aux interdictions de travail dissimulé (4°).

Ce droit a récemment été ouvert aux directeurs et directeurs comptables et financiers des Urssaf ⁽³⁾ et des caisses générales de sécurité sociale ⁽⁴⁾ ainsi qu'aux agents placés sous leur autorité pour accomplir les actions de contrôle et de lutte contre la fraude (5°) par la LFSS 2025 ⁽⁵⁾. Cette extension est issue d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale proposant « *d'étendre le champ d'application du droit de communication dont disposent les agents des organismes du recouvrement pour l'accomplissement de leur mission de lutte contre la fraude, aux situations hors contrôle comptable d'assiette et lutte contre le travail illégal* » ⁽⁶⁾. L'émergence de fraudes nouvelles, pour lesquelles le droit de communication tel qu'il existait ne pouvait être mobilisé, justifiait une telle extension.

● L'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale précise que les directeurs des organismes concernés confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et

(1) Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011, article 116.

(2) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 98.

(3) Mentionnées à l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

(4) Mentionnées à l'article L. 752-4 du code de la sécurité sociale, il s'agit d'organismes spécifiques à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

(5) Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025, article 26.

(6) Exposé sommaire de l'amendement n° [2338](#).

agréés dans des conditions définies par arrêté, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations, le contrôle du respect des conditions de résidence et la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles.

En cas de refus de communiquer ou d'absence de réponse, une pénalité de 1 500 euros par cotisant, assuré ou allocataire concerné est encourue, sans que le total de la pénalité puisse être supérieur à 10 000 euros. Cette pénalité est augmentée à 5 000 euros lorsque la demande porte sur des informations relatives à des personnes non identifiées. En cas de récidive dans un délai de cinq ans ⁽¹⁾, ces montants sont doublés.

Si la communication d'informations en application de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale donne lieu à la suppression du versement d'une prestation ou la mise en recouvrement des sommes, l'organisme qui y a eu recours doit informer la personne physique ou morale concernée de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers qui ont fondé cette décision, aux termes de l'article L. 114-21.

2. La validation constitutionnelle du droit de communication

Le droit de communication au profit des organismes de sécurité sociale a été jugé conforme à la Constitution en 2019 par le Conseil constitutionnel, en particulier concernant les données bancaires, au regard des considérations suivantes ⁽²⁾ :

– il poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale ;

– le droit de communication s'exerce uniquement pour des missions de contrôle des cotisants aux régimes obligatoires de sécurité sociale, de lutte contre le travail dissimulé et pour le recouvrement de prestations versées indûment à des tiers ;

– ce droit n'est pas assorti d'un pouvoir d'exécution forcée et n'est ouvert qu'aux agents des organismes de sécurité sociale qui sont soumis, dans l'utilisation de ces données, au secret professionnel ;

– la communication de données bancaires présente un lien direct avec l'évaluation de la situation de l'intéressé au regard du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation.

Dans la même décision, le Conseil avait cependant censuré l'article L. 114-20 dans sa rédaction résultant de la LFSS 2008 – rédaction qui n'était déjà plus en vigueur – en ce qu'elle ouvrait droit de communication des données de

(1) Selon le dernier alinéa de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, ce délai court à compter de l'expiration des trente jours octroyés au tiers pour faire droit à la première demande de l'organisme de sécurité sociale.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, Mme Hanen S.

connexion par le renvoi aux articles L. 83 et L. 96 G du livre des procédures fiscales. Or, ces données sont porteuses d'informations particulièrement attentatoires à la vie privée et, par ailleurs, ne présentaient pas de lien direct avec l'évaluation du droit à prestation ou de l'obligation de cotisation.

L'accès aux données de connexion dans le cadre du droit de communication de l'administration fiscale a, depuis, été revu par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ⁽¹⁾. Les dispositions de l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales ont ainsi été modifiées au regard des nouvelles exigences issues de plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

Depuis cette décision, le droit de communication a connu deux nouvelles extensions en faveur de la lutte contre le travail dissimulé et contre la fraude, qui apparaissent conformes aux motifs de conformité à la Constitution retenus en 2019 par le Conseil constitutionnel.

B. LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Selon l'article L. 134 du livre des procédures fiscales, les agents de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des douanes et droits indirects disposent du droit de se voir communiquer tous les documents ou renseignements utiles à la lutte contre le travail illégal, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

Cet article confère aux agents de l'administration fiscale des pouvoirs similaires à ceux des services du ministre du travail ⁽³⁾ et des Urssaf ⁽⁴⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article propose d'élargir le champ de droit de communication introduit au 5° de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale par la LFSS 2025. Il s'agit donc de modifier une disposition dont l'entrée en vigueur est très récente.

Dans sa rédaction initiale, l'article 10 du projet de loi déposé au Sénat prévoyait d'étendre le bénéfice du droit de communication aux directeurs et aux directeurs comptables et financiers des caisses primaires d'assurance maladie, mentionnées à l'article L. 211-1 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'aux agents

(1) Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, article 15.

(2) Ces dispositions sont issues de l'adoption de l'amendement n° [114](#) en séance publique à l'Assemblée nationale.

(3) Par l'article L. 8271-1 du code du travail.

(4) Par l'article L. 133-9-3 du code de la sécurité sociale.

placés sous leur autorité qui accomplissent les actions de contrôle et de lutte contre la fraude.

Cette mesure doit permettre de renforcer l'efficacité financière des contrôles et d'augmenter le nombre des agents bénéficiant du droit de communication. En l'état du droit, en effet, seuls des agents agréés et assermentés peuvent actuellement exercer le droit de communication reconnu à certains organismes ⁽¹⁾.

Selon l'étude d'impact, une telle extension doit permettre à ces agents d'optimiser les contrôles de la complémentaire santé solidaire, couverture santé complémentaire destinée aux personnes disposant de ressources modestes, et la lutte contre la fraude aux indemnités journalières ⁽²⁾. En particulier, le droit de communication bancaire est présenté comme incontournable pour vérifier la condition de ressources de la complémentaire santé solidaire ou le respect des arrêts de travail – en particulier, l'absence d'activité rémunérée pendant cet arrêt. En 2024, les fraudes liées à la complémentaire santé solidaire se sont élevées à 4,6 millions d'euros et celles liées à l'exercice d'une activité pendant un arrêt de travail à 10,8 millions d'euros.

Le Conseil d'État fait observer que ces dispositions qui élargissent le champ des agents autorisés à réaliser des contrôles et à lutter contre la fraude sociale ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité de veiller à ce que ces agents soient spécialement désignés à cet effet par les directeurs concernés, eu égard à la nature du pouvoir qui leur est ainsi reconnu ⁽³⁾.

Il convient de noter que le 5° de l'article L. 114-19 est également modifié par l'article 12 du présent projet de loi, aux fins d'étendre le droit de communication aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● Le Sénat a poursuivi l'extension du droit de communication prévu au 5° de l'article L. 114-19 du code la sécurité sociale au profit des agents des caisses d'allocation familiales, en adoptant, dans le texte de la commission, l'amendement n° COM-122 des rapporteurs, M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat.

Dès lors, le droit de communication des organismes de sécurité sociale serait ouvert au profit des Urssaf et des caisses locales de sécurité sociale selon le droit existant, des caisses primaires d'assurance maladie et des caisses d'allocations

(1) La chambre civile de la Cour de cassation l'a rappelé dans un arrêt du 7 septembre 2023 n° 20-17.433, en application des articles L. 114-10 et L. 114-19.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 95.

(3) Avis n° 409898 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 11 septembre 2025, point 10, p. 4.

familiales aux termes du présent article et des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail par l'article 12 du projet de loi.

• Le Sénat a également adopté, dans le texte de la commission, l'amendement n° COM-121 des rapporteurs insérant un II au sein de l'article 10.

Ce II complète l'article L. 134 du livre des procédures fiscales pour prévoir un droit de communication au profit des agents des services centraux et déconcentrés du ministre chargé de l'emploi, dans un but de lutte contre la fraude et de contrôle du dispositif d'activité partielle. Ce droit de communication serait limité aux seuls renseignements liés au chiffre d'affaires des entreprises qui ont eu recours à ce dispositif ⁽¹⁾.

Le secret des affaires ne serait, dès lors, plus opposable à ces agents dans leur activité de contrôle et de lutte contre la fraude. Selon l'objet de l'amendement, une telle transmission serait *« nécessaire pour identifier d'éventuelles anomalies dans les déclarations relatives à la situation économique d'une entreprise ayant placé ses salariés en activité partielle »*.

Une telle disposition représente ainsi une extension limitée du droit à la communication d'information, puisqu'elle se limite au seul chiffre d'affaires, au profit de services dont l'activité de lutte contre la fraude pourra bénéficier directement de telles informations.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission, outre les amendements rédactionnels AS484, AS485 et AS486 du rapporteur, a adopté les amendements suivants :

– l'amendement AS482 du rapporteur, qui étend le droit de communication aux agents des services chargés du recouvrement au sein des caisses de mutualité sociale agricole ;

– l'amendement AS483 du rapporteur, qui étend également ce droit de communication aux agents des départements chargés de l'instruction des demandes au titre du revenu de solidarité active ;

– l'amendement AS7 de Mme Océane Godard et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, qui précise que l'obligation de communication du chiffre d'affaire s'applique y compris aux entreprises qui recourent en partie à l'activité partielle.

*

* *

(1) L'article L. 5122-1 du code du travail permet le placement en position d'activité partielle, après autorisation de l'autorité administrative, des salariés subissant une perte de rémunération imputable soit à la fermeture temporaire de leur établissement ou partie d'établissement soit à la réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement ou partie d'établissement en deçà de la durée légale de travail.

Article 10 bis

Lutte contre la fraude au sein du régime de garantie des salaires

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 *bis* établit une obligation législative de lutte contre la fraude au sein du régime de garantie des salaires et prévoit, à cette fin, un droit de communication pour les agents de ce régime.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Tous les salariés bénéficient d'une garantie, financée par leur employeur, contre le risque de non-paiement des sommes qui leur sont dues en cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, en application de l'article L. 3253-6 du code du travail.

Cette assurance est mise en œuvre par une association créée par les organisations nationales professionnelles d'employeurs représentatives et agréée par l'autorité administrative, en application de l'article L. 3253-14. L'Association pour la gestion du régime de garantie de créances des salariés (AGS), créée par la loi du 27 décembre 1973 ⁽¹⁾, prend en charge cette garantie.

Couvrant un large champ de créances au bénéfice des salariés ⁽²⁾, l'AGS a versé 2,1 milliards d'euros d'avances en 2024 ⁽³⁾, financées par 1,5 milliard d'euros de cotisations et 0,6 milliard d'euros de récupérations à l'occasion de procédures judiciaires.

À l'inverse des organismes de sécurité sociale ⁽⁴⁾, il n'existe pas de dispositions législatives imposant des mécanismes de contrôle interne et de lutte contre la fraude au sein du régime de garantie des salaires. La fraude représente pourtant un enjeu substantiel : l'AGS recensait, fin 2024, 64 affaires pénales liées à cette problématique pour un enjeu financier de 40,1 millions d'euros.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

● Issu de l'amendement n° COM-123 des rapporteurs Olivier Henno et Frédérique Puissat adopté par la commission des affaires sociales, le présent article crée un nouvel article L. 3253-17-1 au sein du code du travail. Celui-ci prévoit que les institutions de garantie sont tenues, lorsqu'elles ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de mener les contrôles

(1) Loi n° 73-1194 du 27 décembre 1973 tendant à assurer, en cas de règlement judiciaire ou de liquidation de biens, le paiement des créances résultant du contrat de travail.

(2) La liste de ces créances est définie aux articles L. 3253-8 à L. 3253-13 du code du travail.

(3) AGS, rapport d'activité 2024.

(4) Voir le commentaire de l'article 10 du présent projet de loi.

nécessaires. Il impose également au directeur de l'Association pour la gestion du régime de garantie de créances des salariés la désignation d'agents chargés de la lutte contre les fraudes.

L'article 10 *bis* étend, de plus, le droit de communication permettant à ces agents d'obtenir tout document ou toute information nécessaire à l'appréciation des droits des salariés à la garantie des salaires, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé. Ce droit s'exerce quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents et peut s'accompagner de la prise immédiate d'extraits et de copies. Les documents et informations doivent être communiqués à titre gratuit dans les trente jours qui suivent la réception de la demande. Ces dispositions sont reprises des règles organisant le droit de communication des organismes de sécurité sociale prévu à l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

Ce droit de communication au profit des agents doit s'exercer dans des conditions similaires à celles dont bénéficie l'administration fiscale ⁽¹⁾. Certaines restrictions sont néanmoins prévues.

EXCLUSIONS DU DROIT DE COMMUNICATION PROPOSÉ AU PROFIT DES AGENTS DE L'AGS

(NB : les exclusions sont indiquées en gris)

Article du LPF	Personnes et informations soumises au droit de communication de l'administration fiscale
L. 82 A	Les personnes versant des honoraires ou des droits d'auteur
L. 82 AA	Les opérateurs de plateformes mentionnés à l'article 1649 <i>ter</i> A du code général des impôts
L. 83 B	Toute personne physique ou morale qui verse des salaires, pensions ou rentes viagères
L. 82 C	Le ministère public
L. 83	Les administrations de l'État, des départements et des communes, les entreprises concédées ou contrôlées par l'État, les départements et les communes, ainsi que les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative
L. 83 A	Les agents de la direction générale des finances publiques, les agents de la direction générale des douanes et droits indirects et les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
L. 83 C	L'Agence nationale de contrôle du logement social
L. 83 D	L'Agence nationale de l'habitat
L. 83 E	Le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation
L. 84	Les renseignements individuels portant sur l'identité ou l'adresse des personnes ou d'ordre économique ou financier, recueillis au cours des enquêtes statistiques
L. 84 A	La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
L. 84 B	L'Autorité nationale des jeux
L. 84 C	Les établissements de jeux
L. 84 D	L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
L. 84 E	L'Autorité des marchés financiers
L. 85	Les commerçants
L. 85-0 A	Les personnes versant des revenus de capitaux mobiliers
L. 85-0 B	Les artisans
L. 85 A	Les exploitants agricoles et les organismes auxquels ils vendent ou achètent leurs produits
L. 86	Les membres de certaines professions non commerciales
L. 86 A	Les membres de professions non commerciales soumis au secret professionnel en application des articles 226-13 et 226-14 du code pénal

(1) Ces conditions sont déterminées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales (articles L. 82 A à L. 96 K).

L. 87	Les institutions et organismes versant des rémunérations ou répartissant des fonds
L. 88	Les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en application de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier
L. 89	Les personnes effectuant des opérations d'assurance
L. 90	Les entrepreneurs de transport
L. 91	Les congrégations, communautés et associations religieuses, et les sociétés ou associations civiles soumises au droit d'accroissement prévu à l'article 1005 du code général des impôts
L. 92	Les dépositaires de documents publics
L. 94 A	Les sociétés civiles
L. 95	Les caisses de mutualité sociale agricole
L. 96	L'identité des personnes auxquelles sont délivrées des formules de chèques non barrées
L. 96 A	Les opérations de transferts de fonds à l'étranger
L. 96 B	Les personnes réalisant des déplacements intracommunautaires de biens, les assujettis et façonniers astreints à la tenue d'un registre de biens et le titulaire de l'entrepôt fiscal
L. 96 CA	Les intermédiaires pour des instruments financiers à terme
L. 96 F	Le fiduciaire, le constituant, le bénéficiaire ou toute personne physique ou morale exerçant par quelque moyen un pouvoir de décision direct ou indirect sur la fiducie
L. 96 G	Les opérateurs de communications électroniques
L. 96 H	Les fabricants et marchands de métaux précieux
L. 96 I	Les agences immobilières
L. 96 J	Les concepteurs et éditeurs de logiciels de comptabilité ou de caisse
L. 96 K	Les exploitants d'entrepôts ou de plateformes logistiques

L'article complète, par ailleurs, la liste des agents habilités à s'échanger tous renseignements et tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatations des fraudes en matière sociale ainsi qu'au recouvrement des cotisations et contributions dues et des prestations sociales versées indûment. Il inclut, ainsi, les agents de l'AGS au sein de la liste établie par l'article L. 114-16-3 du code de la sécurité sociale.

• En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 302 des rapporteurs, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui complète le nouvel article 10 *bis* en reprenant certains paramètres du droit de communication au profit des organismes de sécurité sociale tel que prévu par l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale. Il précise que :

– la communication des documents et informations est effectuée par voie électronique ;

– le silence gardé ou le refus de déférer à une demande de communication est puni d'une amende de 1 500 euros par bénéficiaire de la garantie des salaires, sans que le total de l'amende puisse être supérieur à 10 000 euros ;

– les montants des amendes sont doublés en cas de récidive dans un délai de cinq ans.

Par ailleurs, le dispositif reprend la garantie prévue à l'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale en vertu de laquelle, lorsque l'usage du droit de communication conduit à refuser le bénéfice de la garantie des salaires, les institutions de garantie sont tenues d'informer la personne concernée de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels est

fondée cette décision. Elles devront, par ailleurs communiquer une copie de ces documents à toute personne qui en fait la demande.

Ainsi que cela a été rappelé au commentaire de l'article 10, le droit de communication, en particulier des données bancaires, a été validé par le Conseil constitutionnel au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale ⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté cinq amendements rédactionnels AS487, AS488, AS489, AS490 et AS491 du rapporteur.

*

* *

Article 10 ter

Sanction juridictionnelle du non-respect du droit de communication des juridictions financières

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 *ter* prévoit une procédure juridictionnelle de sanction du non-respect du droit de communication dont bénéficient la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Au-delà de son rôle d'assistance du Parlement et du Gouvernement consacré par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes exerce un certain nombre de fonctions juridictionnelles déterminées par le code des juridictions financières à l'encontre de certains justiciables et de certaines infractions. Ces fonctions sont exercées par la chambre du contentieux, composée de magistrats de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, en application de l'article L. 131-21 dudit code.

Un procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes : à ce titre, il veille à l'application de la loi, met en mouvement et exerce l'action publique. Il est également en charge du bon exercice du ministère public près les chambres régionales et territoriales des comptes, auprès desquelles il est représenté par des procureurs financiers, et à la cohérence de l'action publique sur le territoire.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019, Mme Hanen S., paragraphes 10 à 16.

● Le code des juridictions financières réprime, aux articles L. 131-9 à L. 131-15, un certain nombre d'infractions dont la Cour des comptes est appelée à connaître lorsqu'elles sont commises par les justiciables énumérés à l'article L. 131-1 ⁽¹⁾ :

– la faute grave de gestion ayant entraîné un préjudice financier significatif (article L. 131-9) ;

– les agissements manifestement incompatibles avec les intérêts d'un organisme public en raison de carences graves (article L. 131-10) ;

– les agissements qui ont pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (article L. 131-11) ;

– l'octroi d'un avantage injustifié à une personne morale (article L. 131-12) ;

– l'absence de production des comptes ou l'engagement illégal d'une dépense (article L. 131-13) ;

– les agissements entraînant l'inexécution d'une décision de justice et le non-respect des règles relatives aux astreintes administratives et à l'exécution des jugements (article L. 131-14) ;

– la gestion de fait (article L. 131-15).

Diverses autorités peuvent déférer au ministère public près la Cour des comptes les faits susceptibles de constituer ces infractions. L'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières établit leur liste, qui inclut la Cour des comptes (6°) et les chambres régionales et territoriales des comptes (7°). Selon l'article L. 142-1-2, le ministère public près la Cour apprécie les suites à donner à ces déférés.

● Aux fins d'exercice de ses attributions, la Cour des comptes dispose du droit de communication de tout renseignement utile dans les conditions déterminées aux articles L. 141-7 à L. 141-12 du même code. Les chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient également de ce droit de communication selon les articles L. 241-9 à L. 241-12.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, institution rattachée à la Cour, dispose également du droit de communication à l'égard de tous services,

(1) Selon cet article, est justiciable de la Cour des comptes au titre de ces infractions :

1° Toute personne appartenant au cabinet d'une personne mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2 ;

2° Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;

3° Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes.

Sont également justiciables tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées aux 1° à 3°.

établissements, institutions et organismes entrant dans son champ de compétence, en application des articles L. 411-10 et L. 411-11.

Aucune sanction n'est prévue, en l'état du droit, en cas de refus ou d'absence de réponse aux sollicitations des magistrats financiers. Le droit de communication au profit des organismes de sécurité sociale régit par l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale prévoit, à l'inverse, une pénalité financière qui est aggravée en cas de récidive ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article est issu de l'adoption en commission des affaires sociales de l'amendement n° COM-24 des rapporteurs Olivier Henno et Frédérique Puissat. Il insère deux nouvelles sections au sein du code des juridictions financières, composées des nouveaux articles L. 131-22, L. 142-3 et L. 142-4. Il complète également la rédaction des articles L. 142-1-2 et L. 311-6.

- Le nouvel article L. 131-22 confie à la Cour des comptes la mission d'assurer le respect du droit de communication dont elle bénéficie aux côtés des chambres régionales et territoriales des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires. S'il n'est pas donné suite au droit à communication dont ces différentes institutions disposent, elles peuvent déférer les faits au procureur général près la Cour des comptes. Après avoir invité la personne concernée à présenter ses observations, ce dernier peut ensuite renvoyer l'affaire devant la chambre du contentieux.

Avant de prendre cette décision de renvoi, le procureur général peut enjoindre à la personne concernée de procéder, dans un délai minimal de trois jours, à la transmission des documents, données et traitements demandés. La chambre du contentieux peut prononcer une amende, qui doit être proportionnée à la gravité des manquements constatés et qui ne peut excéder un maximum de 15 000 euros ou, en cas d'injonction, de 1 000 euros par jour de retard.

Les nouveaux articles L. 142-3 et L. 142-4 déterminent la procédure applicable devant la chambre du contentieux en cas de non-respect du droit de communication. L'affaire est jugée sans instruction préalable, dans un délai de huit jours suivant le renvoi par le procureur général et par un juge unique. Les règles fondamentales de procédure devant la chambre du contentieux sont applicables : publicité des audiences et des arrêts rendus, secret du délibéré, règles de récusation d'un membre de la formation de jugement. En particulier, aux termes de l'article L. 142-1-12, les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

Enfin, l'article 10 *ter* précise que l'effet suspensif du délai de recours et de l'appel devant la cour d'appel financière n'est pas applicable aux arrêts rendus en

(1) Voir le commentaire de l'article 10 du présent projet de loi.

application du nouvel article L. 131-22, contrairement à ce qui est prévu pour les autres affaires par l'article L. 311-6.

• En séance publique, le Sénat a adopté, outre une modification de nature rédactionnelle, l'amendement n° 290 des rapporteurs, permettant au ministère public de demander aux organismes soumis au contrôle de la Cour ou d'une chambre régionale ou territoriale tous documents ou informations utiles à l'appréciation des faits portés à sa connaissance. L'amendement, au sujet duquel le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat, prévoit qu'une telle demande interrompt la prescription des faits en cause ⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté onze amendements rédactionnels AS492, AS493, AS493, AS494, AS495, AS496, AS497, AS498, AS499, AS500 et AS501 du rapporteur.

*
* *

Article 10 quater A (nouveau)

Extension des pouvoirs de l'Inspection générale des affaires sociales

Introduit par la commission

L'article 10 *quater* A étend le champ du contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales aux personnes morales gérant directement ou indirectement les services, établissements ou institutions déjà soumis au contrôle de l'inspection ainsi qu'aux autres personnes morales que ces personnes morales contrôlent et qui concourent à leur gestion ou leur fournissent des biens et services. Il précise les secrets qui peuvent être opposés au droit de communication dont celle-ci bénéficie et crée un pouvoir d'injonction sous astreinte en cas de non-respect de ce droit de communication.

L'article 10 *quater* A est issu de l'adoption de l'amendement AS55 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés.

En l'état du droit, le contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) porte sur un certain nombre de services, établissements ou institutions mentionnées aux deuxième et troisième alinéa du I de l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire. Le présent article propose d'étendre ce champ de compétence aux personnes morales qui gèrent directement ou indirectement ces services, établissements ou institutions

(1) Cette précision est apportée par l'article commenté au moyen d'un complément au sein de l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières.

ainsi qu’aux autres personnes morales que celles-ci contrôlent et qui concourent à leur gestion ou leur fournissent des biens et services. Seront concernés, en particulier, les laboratoires de biologie médicale et les laboratoires de recherche.

L’article précise, en second lieu, les secrets protégés par la loi qui peuvent être opposés au droit de communication dont bénéficie l’Igas, à savoir le secret de la défense nationale, le secret des délibérations judiciaires, le secret de l’enquête et de l’instruction judiciaire et le secret professionnel de l’avocat.

Afin de rendre ce droit de communication plus effectif, l’article crée une procédure d’injonction lorsqu’il n’est pas donné suite à une demande de transmission de document ou lorsque celle est refusée. Le chef de l’Igas pourrait ainsi prononcer une astreinte quotidienne d’un maximum de 1 000 euros.

Ce pouvoir d’injonction sous astreinte s’exercerait dans des conditions similaires à celui confié au chef de l’Inspection générale des finances par la loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques ⁽¹⁾.

*

* *

Article 10 quater

Accès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales au système d’immatriculation des véhicules

Adopté par la commission avec modifications

L’article 10 *quater* prévoit un accès direct des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales au système d’immatriculation des véhicules.

La commission a étendu cet accès aux agents des services chargés du recouvrement au sein des caisses de mutualité sociale agricole.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L’article L. 330-1 du code de la route prévoit que les services de l’État placés sous l’autorité du ministre de l’intérieur enregistrent toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant leur disponibilité, qui peuvent faire l’objet de traitements automatisés. C’est sur cette base qu’a été constitué le système d’immatriculation des véhicules (SIV).

(1) Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques, article 10.

Le SIV est constitué des données suivantes ⁽¹⁾ :

- les données relatives au titulaire et co-titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule
- les données relatives au véhicule et à l'autorisation de circuler ;
- les données relatives à l'identification des professionnels habilités à transmettre des données au SIV (professionnels du commerce de l'automobile, huissiers de justice, experts, assureurs, démolisseurs/broyeurs et sociétés de crédit) ;
- les données relatives aux démarches effectuées par les téléservices destinés à l'accomplissement des démarches administratives.

Ces informations, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, peuvent être communiquées à un certain nombre de personnes dont la liste est donnée de façon limitative par l'article L. 330-2. Celle-ci inclut, en particulier :

- les services du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé des transports pour l'exercice de leurs compétences (7° du I de l'article L. 330-2) ;

- les agents de l'administration des finances publiques et de l'administration des douanes et droits indirects pour l'exercice de leurs compétences (7° bis). Cette disposition a été ajoutée par la loi du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 ⁽²⁾, concernant les premiers, et par la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic ⁽³⁾, pour les seconds ;

- les agents de Tracfin, cellule de renseignement financier du ministre de l'économie et des finances (7° ter). L'extension à ces agents provient également de la loi du 13 juin 2025.

L'article L. 330-3 prévoit, quant à lui, une liste plus restreinte des personnes pouvant accéder aux informations relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteurs et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 10 *ter* est issu de l'adoption de l'amendement n° 303 des rapporteurs du Sénat, M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat, au nom de la commission des affaires sociales, avec un avis de sagesse du Gouvernement. Il ouvre l'accès aux données du système d'immatriculation des véhicules aux agents des

(1) Commission nationale de l'informatique et des libertés, fiche « Système d'immatriculation des véhicules ».

(2) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 65.

(3) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, article 4.

unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), dans le cadre de leurs actions de lutte contre la fraude.

Selon l'objet de l'amendement, ces agents peuvent aujourd'hui disposer des informations contenues dans le SIV au titre de leur droit de communication général mais ne disposent pas d'un accès direct au fichier⁽¹⁾. En séance publique, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat, en l'absence d'étude de la faisabilité avec les services du ministre de l'intérieur⁽²⁾.

Il convient de noter que les caisses de mutualité sociale agricole, également chargées de missions de recouvrement et composées à ce titre du service mentionné à l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime, ne sont pas incluses dans le périmètre du présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement AS502 du rapporteur qui étend l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules aux agents des services chargés du recouvrement au sein des caisses de mutualité sociale agricole.

*
* *

Article 11

Recours à l'identité d'emprunt pour les contrôles des formations professionnelles proposées en ligne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 11 propose d'étendre la possibilité de recourir à l'identité d'emprunt lors des opérations de contrôle des formations professionnelles proposées, pour tout ou partie, en ligne. Cette extension concernerait les agents de la Caisse des dépôts et consignations, chargée de la gestion du compte personnel de formation, ainsi que différentes catégories d'agents réalisant de tels contrôles.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

L'égal accès de tous à la formation professionnelle constitue une exigence constitutionnelle, en application du treizième alinéa du Préambule de la Constitution

(1) *Projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, amendement n° 303.*

(2) *Sénat, compte rendu de la séance du 13 novembre 2015.*

du 27 octobre 1946 ⁽¹⁾. Dans cette optique, un certain nombre d'organismes publics et privés interviennent pour réaliser différentes actions concourant au développement des compétences.

Aux termes de l'article L. 6361-1 du code du travail, l'État est chargé d'exercer un contrôle administratif et financier sur ces activités de formation professionnelle auprès d'un certain nombre d'organismes mentionnés à l'article L. 6361-2. Le contrôle porte sur l'ensemble des moyens financiers, techniques et pédagogiques mis à œuvre, à l'exclusion des qualités pédagogiques.

Environ 150 000 organismes de formation sont concernés dont, en particulier, 55 000 qui réalisent des formations à distance. En 2024, l'ensemble des organismes de formation professionnelle ont déclaré avoir reçu un total de plus de 16 milliards d'euros de fonds publics ⁽²⁾.

Au sein du titre VI de la sixième partie du code du travail, le chapitre II concerne le déroulement des opérations de contrôle. En particulier, il prévoit que ces contrôles sont réalisés par les agents formés, assermentés et commissionnés cités par l'article L. 6362-5 du code du travail :

- les agents de l'inspection du travail ;
- les inspecteurs de la formation professionnelle ;
- les agents de catégorie A de la fonction publique d'État placés sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle.

Afin de mener à bien leurs contrôles, les agents bénéficient du droit de communication vis-à-vis des employeurs et des organismes de formation ⁽³⁾ et peuvent échanger les informations pertinentes avec différentes administrations ⁽⁴⁾. En application de l'article L. 6362-8 du code du travail, leurs contrôles peuvent être opérés soit sur place, soit sur pièces.

L'article L. 6362-13 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du chapitre II du titre VI de la sixième partie du code du travail.

B. L'AUTORISATION DU RECOURS À UNE IDENTITÉ D'EMPRUNT POUR DES ENQUÊTES OU DES OPÉRATIONS DE CONTRÔLE

Le recours à une identité d'emprunt est une technique autorisée dans plusieurs cas de figure. Le code de procédure pénale le permet ainsi :

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-558/559 QPC du 29 juillet 2016, M. Joseph L. et autre, point 7.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 102.

(3) En application de l'article L. 6362-1 du code du travail.

(4) En application de l'article L. 6362-1-1 du code du travail.

– pour certains agents des douanes, afin de rechercher et de constater de plusieurs infractions en matière de paris et de jeux d’argent et de hasard en ligne. Dans ce cas, il est prévu que l’utilisation d’une identité d’emprunt est sans incidence sur la régularité des constatations effectuées et qu’un décret en Conseil d’État précise les conditions dans lesquelles les agents habilités procèdent à leurs constatations ⁽¹⁾ ;

– pour les officiers et agents de police judiciaire, aux seules fins de constater les infractions d’acquisition, d’offre ou de cession de produits stupéfiants ⁽²⁾ ;

– pour les officiers et agents de police judiciaire, dans le cadre d’une opération d’infiltration ⁽³⁾. Dans ce cas, la révélation de l’identité de ces officiers ou agents est punie de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende, ces peines étant aggravées lorsque cette révélation a conduit à une atteinte à leur intégrité physique ou à celle de leurs proches ⁽⁴⁾.

● En dehors du code de procédure pénale, la possibilité de recourir à une identité d’emprunt par les agents chargés du contrôle est prévue dans plusieurs cas de figure et selon des conditions propres aux différents codes. Sont ainsi concernés, par exemple :

– les agents habilités de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui peuvent recourir à l’identité d’emprunt pour le contrôle de la vente de biens, de la fourniture de services et des pratiques commerciales sur internet ⁽⁵⁾ ;

– les contrôleurs de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui peuvent également recourir à une identité d’emprunt, sans être pénalement responsables, dans le cadre de certains de leurs contrôles ⁽⁶⁾ ;

– les agents de l’Agence française de lutte contre le dopage, qui peuvent être autorisés à recourir à une identité d’emprunt ⁽⁷⁾ sur tout moyen de communication électronique ou tout service de communication au public en ligne dans le seul but de rechercher et de constater certaines violations et manquements aux règles antidopage, d’en rassembler les preuves et d’en rechercher les auteurs ou de recueillir des informations utiles au ciblage des contrôles.

(1) En application de l’article 28-1 du code de procédure pénale.

(2) En application de l’article 706-32 du code de procédure pénale.

(3) Telle que prévue à l’article 706-81 du code de procédure pénale.

(4) En application de l’article 706-74 du code de procédure pénale.

(5) En application de l’article L. 512-16 du code de la consommation.

(6) En application des articles L. 612-24 et L. 621-10-1 du code monétaire et financier.

(7) En application de l’article L. 232-18-5 du code du sport.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Dans sa version initiale, l'article 11 procède à deux ajouts au sein du code du travail.

D'une part, son 1° insère un nouvel L. 6362-8-1 au sein du code du travail pour permettre aux agents mentionnés à l'article L. 6362-5 de faire usage d'une identité d'emprunt pour le contrôle des organismes réalisant des actions de formation à distance ou dont l'inscription peut se faire en ligne.

D'autre part, son 2° complète l'article L. 6362-13 pour prévoir que le décret en Conseil d'État détermine *« notamment les conditions dans lesquelles les agents mentionnés à l'article L. 6362-5 procèdent à leurs constatations »*.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● La commission des affaires sociales du Sénat a adopté l'amendement n° COM-125 des rapporteurs, M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat, remplaçant la mention de l'article L. 6362-5 du code du travail par celle de l'article L. 6333-7-2 du même code, qui concerne un champ plus large et inclut, en plus des agents chargés des contrôles de la formation professionnelle et des agents de l'inspection du travail :

- les agents des organismes chargés du recouvrement ;
- les agents de l'administration fiscale ;
- les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- les agents de Tracfin ;
- les officiers, les agents de police judiciaire et les agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires par le code de procédure pénale.

L'amendement étend, par ailleurs, le 1° de l'article 11 aux agents de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci est en effet chargée de la gestion du compte personnel de formation, en application de l'article L. 6333-1 du code du travail.

● En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 291 de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, au nom de la commission des affaires sociales, qui réécrit l'article 11.

Il y insère ainsi un 1° A qui crée un nouvel article L. 6333-7-3 au sein du code du travail. Aux termes de ce dernier, *« dans le cadre des contrôles opérés par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion du compte personnel de formation, du service dématérialisé, du respect de ses conditions générales d'utilisation et du traitement automatisé mentionné à l'article L. 6323-8, il peut être fait usage d'une identité d'emprunt »*.

L'amendement étend également le recours aux contrôles sous identité d'emprunt aux formations qui se déroulent en partie à distance.

Il revient par ailleurs, au sein du nouvel article L. 6361-8-1 du code du travail autorisant le recours à l'identité d'emprunt, à la mention des agents mentionnés à l'article L. 6361-5 et non plus à la liste élargie de l'article L. 6333-7-2.

Enfin, au sein de l'article L. 6361-13, l'amendement remplace la référence aux « constatations » des agents par la mention du contrôle de l'article L. 6362-5. Or, il semblerait qu'il s'agisse d'une erreur de référence, dans la mesure où l'article L. 6362-5 établit une liste d'agents chargés du contrôle de la formation professionnelle. Le contrôle réalisé sous identité d'emprunt est prévu, quant à lui, par le nouvel article L. 6362-8-1.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels AS503 et AS504 du rapporteur.

*

* *

Article 11 bis

**Extension du contrôle de l'État à l'organisme de formation professionnelle
des entreprises de proximité et à l'instance paritaire nationale
dédiée aux transitions professionnelles des actifs**

Adopté par la commission sans modification

L'article 11 *bis* étend le contrôle des actions de formation professionnelle par l'État à l'opérateur de compétences des entreprises de proximité et à l'instance paritaire nationale dédiée aux transitions professionnelles des actifs, ces organismes étant appelés à gérer des fonds mutualisés de la formation professionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● Les particuliers employeurs doivent verser, en application de l'article L. 6331-57 du code du travail, une contribution au titre de la participation au développement de la formation professionnelle des personnes qu'ils emploient :

- leurs salariés ;
- les assistants maternels ;
- leurs employés à domicile relevant du code rural et de la pêche maritime.

Cette contribution est collectée par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en même temps que les cotisations dues sur les rémunérations versées. Son produit est ensuite reversé à l'opérateur de compétences agréé, à France compétences ou à la Caisse des dépôts et consignations, après déduction des frais de gestion. En l'espèce, l'organisme concerné est l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) ⁽¹⁾.

● L'article L. 6361-2 du code du travail prévoit que l'État exerce un contrôle administratif et financier sur les activités de formation professionnelle, qui porte sur :

- les opérateurs de compétences (*a* du 1°), régis par les articles L. 6332-1 A à L. 6332-24 du code du travail ;
- les organismes habilités à percevoir la contribution de financement de l'article L. 6331-48, c'est-à-dire les organismes collectant la contribution à la formation professionnelle des travailleurs indépendants (*b* du 1°) ;
- les organismes chargés de réaliser des conseils en évolution professionnelle qui sont financés à ce titre par France compétences (*c* du 1°) ;

(1) Accord professionnel du 27 février 2019 relatif à l'opérateur de compétences des entreprises de proximité.

– les commissions paritaires régionales agréées pour prendre en charge les projets de transition professionnelle, constituées sous forme d’associations dites « Transitions Pro », en application de l’article L. 6323-17-6 (*d* du 1°) ;

– les organismes chargés de réaliser tout ou partie des actions concourant au développement des compétences entrant dans le champ de la formation professionnelle (*e* du 1°).

● La loi du 24 octobre 2025 ⁽¹⁾ a consacré l’existence d’une instance paritaire nationale dédiée aux transitions professionnelles des actifs, s’appuyant sur l’association existante « Certif Pro », et chargée de coordonner les instances régionales de prise en charge financière des projets de transition professionnelle ⁽²⁾. Son article 13 insère ainsi un nouvel article L. 6323-17-5-1 au sein du code du travail, dont l’entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2026.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 11 *bis* est issu de l’adoption en séance publique au Sénat des amendements identiques n° 210 rect. *ter* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires, Union Centriste et Les Républicains et n° 271 rect. de M. Xavier Iacovelli et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, avec avis favorables des rapporteurs et du Gouvernement.

Il étend le contrôle de l’État à l’opérateur de compétences des entreprises de proximité et à l’instance paritaire nationale créée par la loi du 24 octobre 2025. Ces organismes étant amenés « à gérer les fonds mutualisés de la formation professionnelle », ils « doivent pouvoir faire l’objet de contrôles », selon une formule commune aux objets des deux amendements.

Le ministre a en effet relevé qu’aucune disposition du code du travail « ne permet actuellement de fonder le contrôle de l’État sur l’organisme gérant la contribution spécifique et Certif Pro » ⁽³⁾. De telles dispositions ont, dès lors, vocation à fournir une base législative à ce contrôle.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l’article 11 *bis* sans modification.

*

* *

(1) Loi n° 2025-989 du 24 octobre 2025 portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l’emploi des salariés expérimentés et relatifs à l’évolution du dialogue social, article 13.

(2) Mentionnées au d du 1° de l’article L. 6361-2 du code du travail.

(3) Sénat, compte rendu de la séance du 13 novembre 2025.

Article 12

Renforcement des moyens de lutte contre la fraude aux prestations et incitations financières de la branche accidents du travail et maladies professionnelles

Adopté par la commission avec modifications

L'article 12 renforce les moyens de lutte contre la fraude au sein de la branche accidents du travail et maladies professionnelles par une adaptation du dispositif de sanction en cas d'agissement de nature frauduleuse et par un renforcement des prérogatives des agents chargés du contrôle.

La commission a adopté plusieurs amendements destinés à sécuriser les redressements prononcés par certains organismes en cas de fraude commise par un travailleur indépendant détectée par un autre organisme et à renforcer les sanctions prévues en cas de manque des employeurs à leurs obligations relatives à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES MALADIES PROFESSIONNELLES

- La prévention des accidents du travail relève de plusieurs organismes et de plusieurs dispositifs prévus par le code de la sécurité sociale.

Le 2° de l'article L. 215-1 de ce code confie aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail un rôle de développement et de coordination de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. À cette fin, elles doivent concourir à l'application des règles de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles et à la fixation des tarifs.

Deux mécanismes permettent, en particulier, d'encourager le développement d'actions de prévention au sein des entreprises par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail.

L'article L. 242-7 prévoit un mécanisme de modulation des cotisations en fonction des risques présentés par l'entreprise. Il permet ainsi à ces caisses d'accorder des ristournes sur la cotisation ou d'imposer, à l'inverse, des cotisations supplémentaires afin de tenir compte, dans le premier cas, des mesures de prévention ou de soins mises en place par l'employeur ou, dans le second cas, des risques exceptionnels présentés par l'exploitation.

Par ailleurs, ces mêmes caisses peuvent accorder des avances aux entreprises qui souscrivent aux conditions de la convention d'objectifs, approuvée par la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), fixant un programme d'actions de prévention spécifique à leur branche d'activité. Ces avances, prévues par

l'article L. 422-5 du code de la sécurité sociale, peuvent être acquises aux entreprises dans les conditions prévues par la même convention.

La Cnam est responsable, par ailleurs, d'un fonds d'investissement destiné à la prévention de l'usure professionnelle, en application de l'article L. 221-1-5. Ce fonds dédié aux troubles musculo-squelettiques peut financer des entreprises, afin de soutenir leurs démarches de prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risque professionnel et leurs actions de formation des salariés exposés, des organismes de branche ayant conclu une convention avec la Cnam ainsi que l'opérateur France compétences.

La Cnam gère également le compte professionnel de prévention, en application de l'article L. 4163-14 du code du travail. Celui-ci vise à réduire les effets de l'exposition des salariés à certains risques professionnels en leur permettant de se former ou d'engager une reconversion professionnelle.

• La fraude aux prestations liées à la prévention et la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles représenterait, selon le Haut Conseil du financement de la protection sociale, un montant annuel de 70 millions d'euros ⁽¹⁾.

La sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles représente un enjeu particulier pour la branche. Face à ce phénomène aux causes multiples – dont la fraude –, le rapport de la commission chargée d'évaluer ce phénomène préconise de renforcer l'arsenal de contrôle et de sanction à la main des caisses primaires d'assurance maladie pour leur permettre de sanctionner les entreprises qui, délibérément et de manière répétée, procèdent à des déclarations incomplètes pour empêcher, retarder la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ou encore qui empêchent ou dissuadent les victimes d'avoir accès à un médecin ou d'être en arrêt de travail ⁽²⁾.

B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU SEIN DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les organismes de sécurité sociale chargés de la gestion d'un régime obligatoire de base sont tenus à une obligation de contrôle interne et de lutte contre la fraude.

À cette fin, l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale impose la désignation, au sein de ces organismes, d'agents assermentés et agréés devant procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations, le contrôle du respect des conditions de résidence et la tarification

(1) *Haut Conseil du financement de la protection sociale, rapport « Lutte contre la fraude sociale, état des lieux et enjeux », juillet 2024, p. 79.*

(2) *« Estimation du coût réel, pour la branche maladie, de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles », rapport au Parlement et au Gouvernement de la commission instituée par l'article L. 176-2 du code de la sécurité sociale, 30 juin 2024.*

des accidents du travail et des maladies professionnelles. Les constatations établies à cette occasion par les agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

Le I de l'article L. 114-17-1 permet au directeur de certains organismes locaux de sécurité sociale d'adresser un avertissement ou une pénalité aux bénéficiaires, aux employeurs, aux professionnels des établissements de santé ou à tout individu impliqué dans le fonctionnement d'une fraude en bande organisée. Cet outil peut être utilisé pour un certain nombre de comportements frauduleux énumérés par les 1° à 10° du II du même article. Le 5° couvre, en particulier, l'hypothèse du refus d'accès à une information, l'absence de réponse ou la réponse fausse, incomplète ou abusivement tardive à toute demande de pièce justificative, d'information, d'accès à une information ou à une convocation.

Par ailleurs, afin de réaliser ces contrôles, les agents disposent du droit de communication des informations pertinentes prévu par l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 12 établit un cadre d'action pour les agents chargés de lutter contre la fraude aux différents dispositifs destinés à prévenir les accidents de travail et les maladies professionnelles, en leur confiant de nouveaux outils. Il élargit, dans cette optique, le champ de leur contrôle et les motifs de pénalité financière pour agissements frauduleux, consacre leur droit de communication des informations utiles à leurs contrôles et renforce la valeur probante de leurs constatations

- Le 1° du I de l'article 12 complète le champ d'intervention des agents mentionnés par l'article L. 114-10 en y incluant l'octroi des subventions ou financements en application de la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Cet ajout permet de consacrer l'obligation, pour les organismes intervenant en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, de mettre en place un contrôle interne et des mesures de lutte contre la fraude par la désignation d'agents dédiés. Des praticiens conseils et auditeurs comptables pourront, à ce titre, être assermentés et agréés, dont les constatations feront foi jusqu'à preuve du contraire.

- Le 2° du même I ajoute les travailleurs indépendants à la liste des personnes pouvant être sanctionnées par les directeurs de certains organismes de sécurité sociale pour des agissements frauduleux, en application de l'article L. 114-17-1. Il élargit également les possibilités de prononcer une sanction à plusieurs dispositifs :

- le fonds d’investissement pour la prévention de l’usure professionnelle (article L. 221-1-5) ;

- les mécanismes de modulation des cotisations et d’avances accordées aux entreprises pour favoriser la prévention des accidents de travail à la main de la caisse d’assurance retraite et de la santé au travail (articles L. 242-7 et L. 422-5) ;

- les organismes gestionnaires du compte professionnel de prévention (articles L. 4163-16 et L. 4163-18 du code du travail).

Le même 2° insère, par ailleurs, plusieurs nouveaux motifs de sanction :

- en cas d’agissements visant à obtenir un avantage au titre du fonds d’investissement pour la prévention de l’usure professionnelle, des mécanismes de modulation des cotisations et d’avances aux entreprises pour favoriser la prévention des accidents du travail des caisses d’assurance retraite et de la santé au travail ou du compte professionnel de prévention. Il rétablit, à cette fin, le 8° ;

- en cas de manœuvres destinées à priver les victimes d’accidents du travail ou leurs ayants droit de leur droit à indemnisation. Le 9° est complété à cette fin ;

- en cas de déclaration inexacte ou d’agissement visant à obtenir des avantages injustifiés au titre du compte professionnel de prévention ou de priver ou réduire les droits des salariés à ce compte. Un 9° *bis* est inséré en ce sens.

Ces nouveaux motifs de sanction doivent permettre de sanctionner des comportements de fraude, de fautes et d’abus qui ne peuvent pas, en l’état du droit, faire l’objet de pénalité. Même en cas d’infraction pénale, en effet, les signalements au parquet ne seraient pas suivis d’effet au regard des enjeux financiers souvent limités. La pénalité pour fraude constituerait, dès lors, un levier de sanction supplémentaire ⁽¹⁾ plus adapté à la réalité des enjeux.

- Le 3° du I de l’article 12 élargit la finalité du droit de communication des agents des organismes de sécurité sociale au contrôle des avantages octroyés au titre de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (fonds d’investissement dans la prévention de l’usure professionnelle, mécanismes incitatifs et avances des caisses d’assurance retraite et de santé au travail et compte professionnel de prévention), en complétant le 1° de l’article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

Il ouvre, en parallèle, ce droit de communication aux agents des caisses d’assurance retraite et de la santé au travail chargés de la lutte contre la fraude. Pour mémoire, cette liste fait déjà l’objet d’une extension aux caisses primaires d’assurance maladie et aux caisses d’allocations familiales par l’article 10 du présent texte.

(1) *Étude d’impact accompagnant le projet de loi*, p. 109.

- Le 4° du même I modifiait initialement le mécanisme de sanction de l'absence de mise à disposition des décisions de modulation de cotisation prises en application de l'article L. 242-5. Il remplaçait ainsi la pénalité actuelle, qui est fonction des effectifs, par le mécanisme de surcotisation de l'article L. 242-7 avec un plafond de 5 % de majoration. Il imposait également, de fait, la transmission dématérialisée de ces décisions de modulation, que la rédaction actuelle de l'article L. 242-5 n'impose pas.

Le 5° tirait les conséquences de cette modification sur la rédaction de l'article L. 242-7 et modifiait l'instance devant laquelle pouvait être fait appel de la décision de modulation de la cotisation : il ne s'agissait plus de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles mais de la commission paritaire permanente du comité technique placé auprès du conseil d'administration de la branche par l'article L. 215-4. Il prévoyait, enfin, un recours préalable en cas de contestation de décisions de nature non médicale relevant de l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole (1° de l'article L. 142-1).

- Le 6° précise les pouvoirs d'enquête des agents des caisses régionales d'assurance retraite et de la santé au travail, renforcés par le 3° commenté *supra* : les employeurs et les travailleurs indépendants seraient ainsi tenus de leur présenter tout document nécessaire à l'exercice de leurs missions et de leur donner accès aux locaux de l'entreprise.

Les ingénieurs-conseils et les contrôleurs de sécurité de ces caisses devraient procéder à toutes vérifications sur les informations et documents nécessaires pour établir le calcul des cotisations dues ou l'octroi des mécanismes incitatifs. Les constatations établies par ces agents feraient désormais foi jusqu'à preuve du contraire et seraient communicables à un autre organisme de protection sociale. Ce dernier peut alors en tirer les conséquences applicables selon les règles d'attribution des prestations, de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles et de recouvrement des cotisations.

- Des précisions similaires sont apportées par le II de l'article 12 au bénéfice des agents chargés du contrôle au sein des organismes gestionnaires du compte professionnel de prévention. L'article L. 4163-8 du code du travail est ainsi complété pour prévoir un droit de communication de ces agents vis-à-vis des employeurs et des travailleurs indépendants. Les constatations de ces agents auraient, de même, valeur probante jusqu'à preuve du contraire et pourraient être communiquées à un autre organisme, ce dernier pouvant en tirer les conséquences.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- En commission, le Sénat a adopté, outre des modifications rédactionnelles, l'amendement n° COM-127 des rapporteurs, M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat, supprimant les 4° et 5° du I de l'article 12, qui concernaient le mécanisme

de sanction de l'absence de mise à disposition des décisions de modulation de cotisation au titre de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Les rapporteurs ont en effet considéré que le mécanisme actuel de pénalité financière pouvant aller jusqu'à 1,5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale était préférable au nouveau mécanisme de surcotisation. D'une part, en effet, ce dernier introduirait une complexité inutile en cas de régularisation de la situation par l'employeur, le taux devant alors être à nouveau modifié. D'autre part, la sanction actuelle permettrait aux agents des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail de faire preuve de discernement selon la situation de l'employeur ⁽¹⁾.

• En séance publique, le Sénat a adopté, outre des modifications rédactionnelles, l'amendement n° 202 rect. de M. Michel Canévet et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste et Les Républicains, précisant que, lorsqu'une information est communiquée à un autre organisme de sécurité sociale à la suite d'une constatation faisant foi jusqu'à preuve du contraire, le destinataire en tire les conclusions « *dans le respect du principe du contradictoire* ». Les rapporteurs et le Gouvernement ont donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Outre douze amendements rédactionnels AS506, AS507, AS508, AS509, AS510, AS511, AS512, AS513, AS514, AS515, AS516 et AS517 du rapporteur, la commission a adopté, plusieurs amendements à l'article 12 :

– l'amendement AS505 du rapporteur, permettant à un organisme, en cas de fraude, de ventiler forfaitairement sur une base mensuelle ou trimestrielle les redressements établis par un organisme à propos de travailleurs indépendants sur une base annuelle. Une telle disposition doit permettre de sécuriser juridiquement les redressements prononcés par les organismes recevant les dossiers de fraude constatés par les Urssaf, établis sur une base annuelle, par exemple pour en tirer les conséquences sur les prestations soumises à conditions de ressources mensuelles services par les caisses d'allocations familiales ;

– l'amendement AS369 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe EPR, qui réintroduit le mécanisme de surcotisation en cas d'absence de réalisation, par les employeurs, des démarches nécessaires à la mise à disposition par voie dématérialisée des décisions relatives au taux de cotisation AT-MP. Ce mécanisme était prévu par le texte initial mais avait été supprimé par le Sénat ;

– l'amendement AS41 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, remplaçant la sanction maximale égale à 50 % du plafond mensuel de la sécurité sociale en cas de fraude des employeurs au compte

(1) Objet de l'amendement n° [COM-127](#).

professionnel de prévention par un plancher de sanction égal à 20 % de ce plafond mensuel. La récidive entraînerait un doublement du montant de la pénalité ;

– les amendements identiques AS42 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés et AS249 de M. Thibault Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Droite Républicaine, créant une sanction administrative en cas de non-respect des obligations liées au document unique d'évaluation des risques professionnels.

*

* *

Article 12 bis A (nouveau)

Impossibilité de prescrire ou de renouveler un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine

Introduit par la commission

L'article 12 *bis* A proscriit la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine.

L'article 12 *bis* A, issu de l'adoption de l'amendement AS10 de M. Fabien Di Filippo (groupe Droite Républicaine), interdit la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine.

Actuellement, cette prescription ou ce renouvellement d'un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine ne peut porter sur plus de trois jours ni avoir pour effet de porter à plus de trois jours la durée d'un arrêt de travail déjà en cours. Une exception est toutefois prévue lorsqu'il s'agit du médecin traitant ou en cas d'impossibilité de consulter physiquement un professionnel médical compétent.

Cet article apporterait, dès lors, des restrictions supplémentaires significatives à ces dispositions en interdisant totalement la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine.

*

* *

Article 12 bis B (nouveau)

Relèvement du seuil de pénalité administrative imposant l’avis de la commission des sanctions de quatre à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale

Introduit par la commission

L’article 12 *bis* B prévoit le passage du seuil imposant à un directeur d’organisme de sécurité sociale de solliciter l’avis de la commission des sanctions de son organisme de quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale à huit fois ce montant.

L’article 12 *bis* B, issu de l’adoption de l’amendement AS354 de M. Cyrille Isaac-Sibille (groupe Les Démocrates), est destiné à réserver l’avis de la commission des sanctions d’un organisme de sécurité sociale aux dossiers aux enjeux financiers les plus significatifs.

Issu d’une recommandation de la Mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale ⁽¹⁾, l’article relève le seuil de sanction imposant au directeur de solliciter l’avis de la commission des sanctions de son organisme de quatre à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (PMSS). Ce seuil passerait ainsi de 15 700 euros à 31 400 euros, le PMSS étant fixé à 3 925 euros depuis le 1^{er} janvier 2025.

*

* *

Article 12 bis C (nouveau)

Information de la caisse primaire d’assurance maladie en cas de déplacement en dehors de l’adresse indiquée sur l’arrêt de travail

Introduit par la commission

L’article 12 *bis* C impose au titulaire d’un arrêt de travail la déclaration de tout déplacement en dehors de l’adresse initialement indiquée sur la prescription.

L’article 12 *bis* C, issu de l’adoption des amendements AS358 de M. Cyrille Isaac-Sibille (groupe Les Démocrates) et AS360 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République, impose au titulaire d’un arrêt de travail d’informer sans délai la caisse dont il relève en cas de déplacement en dehors de l’adresse initialement indiquée sur la prescription.

L’article L. 323-6 du code de la sécurité sociale impose en effet un certain nombre d’obligations pour le bénéfice de l’indemnité journalière avec, en particulier,

(1) Mme Farida Amrani et M. Cyrille Isaac-Sibille, « Les procédures de sanctions administratives applicables en cas de fraude aux prestations familiales et de retraites », in *Rapport d’information déposé en conclusion des travaux du Printemps social de l’évaluation, Assemblée nationale, 30 juin 2025, recommandation n° 2*.

celle de se soumettre aux contrôles organisés par le service médical, prévue au 2° de l'article. Selon l'exposé sommaire des amendements précités, l'objectif de l'article 12 *bis* C est d'améliorer les capacités des caisses à procéder à ces contrôles en imposant à l'assuré de déclarer une nouvelle adresse.

*

* *

Article 12 bis

Extension du pouvoir de sanction pour agissements frauduleux aux régimes spéciaux et à certaines caisses spécifiques

Adopté par la commission avec modifications

L'article 12 *bis* étend le pouvoir de sanction pour agissements frauduleux prévu par le code de la sécurité sociale aux régimes spéciaux et à plusieurs caisses prenant en charge l'affiliation des ministres du culte et des clairs de notaire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le I de l'article L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale permet aux directeurs de certains organismes locaux de sécurité sociale d'adresser un avertissement ou une pénalité aux bénéficiaires, aux employeurs, aux professionnels des établissements de santé ou à tout individu impliqué dans une fraude en bande organisée.

Cet instrument autorise la sanction des comportements frauduleux énumérés de façon limitative aux 1° à 10° du II du même article. La procédure applicable, ouverte à certains organismes locaux de sécurité sociale seulement, figure à l'article L. 114-17-2 du même code.

- L'article L. 382-17 code de la sécurité sociale dispose que la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac) est chargée de l'affiliation des ministres du culte et des membres de congrégation ou de collectivité religieuse dès lors qu'ils résident en France et qu'ils ne sont pas déjà couverts par un autre régime obligatoire de sécurité sociale. Bien que rattachés à une caisse spécifique, ces affiliés relèvent du régime général et non d'un régime spécial.

Selon un schéma similaire, les artistes-auteurs relèvent également du régime général, mais leur affiliation est confiée à des organismes de sécurité sociale spécifiques mentionnés à l'article L. 382-2.

● L'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale prévoit quant à lui que certaines branches d'activités et entreprises relèvent de régimes spéciaux de sécurité sociale, dont la liste est donnée par un décret en Conseil d'État ⁽¹⁾ :

– les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, les établissements industriels de l'État et l'Imprimerie Nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État ;

– les régions, départements et communes ;

– les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

– le régime d'assurance des marins français ;

– les entreprises minières et les entreprises assimilées, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux ;

– la Société nationale des chemins de fer français ;

– les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;

– les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;

– la Banque de France, pour les agents titulaires recrutés avant le 1^{er} septembre 2023 ;

– le Théâtre national de l'Opéra de Paris et la Comédie-Française.

Les clercs et employés de notaires bénéficient également d'un régime spécial, géré par une caisse spécifique créée par la loi du 12 juillet 1937 ⁽²⁾.

● Un nombre important de ces régimes spéciaux ont été placés en extinction par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 ⁽³⁾ et seront repris, à terme, par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Sont ainsi concernés :

– le régime de la Régie autonome des transports parisiens ;

– le régime de la Banque de France ;

– le régime des clercs et employés de notaires ;

(1) Cette liste est établie par l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires.

(3) Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

- le régime des industries électriques et gazières ;
- le régime du Conseil économique, environnemental et social.

En application toutefois de la « clause du grand-père », ces régimes continuent de percevoir des cotisations et de verser des prestations pour les assurés affiliés avant la date de leur fermeture ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 12 *bis* est issu de l'adoption des amendements identiques n° 308 du Gouvernement et n° 160 rect. *ter* de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste et du Rassemblement Démocratique et Social Européen, avec avis favorable des rapporteurs. Il élargit la possibilité de prononcer les sanctions du I de l'article L. 114-17-1 à la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes, aux organismes gérant des régimes spéciaux et à la Caisse de retraite des clercs et employés de notaires.

Une telle disposition poursuit l'extension du pouvoir de sanction des directeurs d'organismes de sécurité sociale face aux agissements frauduleux. Pour mémoire, l'article 12 propose également d'étendre ce mécanisme au sein des dispositifs de la branche prenant en charge les accidents du travail et les maladies professionnelles.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements rédactionnels AS518, AS519 et AS520 du rapporteur.

*
* *

(1) Rapport n° 1785 de Mme Stéphanie Rist, Mme Caroline Janvier, M. Paul Christophe, M. Cyrille Isaac-Sibille et M. François Ruffin sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, 20 octobre 2023.

Article 12 ter

Extension du recours à l'anonymat lors des contrôles menés par les organismes chargés du recouvrement et par l'inspection du travail

Adopté par la commission avec modifications

L'article 12 *ter* étend les possibilités de recourir à l'anonymat lors des contrôles menés par les organismes chargés de recouvrer les cotisations de sécurité sociale et par l'inspection du travail, sur le modèle des dispositions applicables aux policiers, gendarmes et agents des douanes et de l'administration fiscale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA POSSIBILITÉ D'ANONYMISER CERTAINS ACTES DE PROCÉDURE

En matière pénale, les actes de procédure sont soumis à un formalisme destiné à la fois à sécuriser les preuves rassemblées et à garantir le caractère contradictoire des débats. L'article 429 du code de procédure pénale prévoit en particulier que tout procès-verbal ou rapport n'a de valeur probante que s'il est régulier en sa forme, si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement.

● L'article 15-4 du code de procédure pénale permet à tout policier ou gendarme, mais aussi à certains agents des douanes et de l'administration fiscale, de ne pas être identifié par ses noms et prénoms au sein des actes qu'il établit. Cette possibilité est ouverte lorsque la révélation de cette identité est susceptible de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ou celle de ses proches. La loi du 23 mars 2019 a étendu cette possibilité aux actes dans lesquels cet agent « intervient » et non plus uniquement aux actes qu'il « établit » ⁽¹⁾.

Dans cette optique, l'agent doit disposer d'une autorisation écrite et motivée d'un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant, transmise au procureur de la République compétent. Il est alors autorisé à s'identifier uniquement par un numéro d'immatriculation administrative, sa qualité et son service ou unité d'affectation.

Ces enquêtes sous immatriculation administrative peuvent avoir lieu sur :

– les procédures portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement (1° du I) ;

– les procédures portant sur un délit puni de moins de trois ans d'emprisonnement lorsqu'en raison de circonstances particulières dans la commission des faits ou de la personnalité des personnes mises en cause, la révélation de l'identité de l'agent est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches (2° du I).

(1) Article 43 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Le bénéficiaire de l'autorisation est également autorisé à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête et devant les juridictions d'instruction et de jugement, et à se constituer partie civile en utilisant ces mêmes éléments d'identification.

Le III de l'article 15-4 prévoit que les juridictions d'instruction et de jugement ont accès aux noms et prénoms de l'agent identifié par une immatriculation administrative.

Une levée de l'anonymat peut être sollicitée sur saisine d'une partie à la procédure. Le procureur de la République, le juge d'instruction ou le président de la formation de jugement, selon le cas, se prononce en tenant compte, d'une part, de la menace que la révélation de l'identité de l'agent fait peser sur sa vie ou son intégrité physique ou celle de ses proches et, d'autre part, de la nécessité de communiquer cette identité au regard de l'exercice des droits de la défense.

Par ailleurs, en cas de demande d'annulation pour nullité de procédure, la juridiction statue sans verser ces éléments au débat contradictoire ni indiquer les noms et prénoms de l'agent.

Ces deux dernières garanties sont destinées à assurer une juste conciliation entre la protection de l'agent et le droit des parties de contester la validité des actes de procédure ainsi dressés, donc également la compétence de l'agent y ayant pris part.

La révélation illégale de l'identité de l'agent constitue, aux termes du IV, un délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Ces peines sont aggravées :

- lorsque cette révélation a entraîné des violences à l'encontre de l'agent ou de son conjoint, de ses enfants ou de ses ascendants directs, les portant à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende ;

- lorsque cette révélation a entraîné la mort de ces personnes, les portant à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des infractions pénales d'atteinte volontaire à la vie.

L'anonymisation se distingue de l'enquête sous pseudonyme prévue à l'article 230-46 du code de procédure pénale. Celle-ci permet aux agents de procéder sous pseudonyme à certains actes aux seules fins de constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie de communications électroniques.

● L'article 15-4 n'a pas été directement soumis au Conseil constitutionnel. En revanche, celui-ci a admis l'extension apportée par la loi du 23 mars 2019 au regard des motifs suivants ⁽¹⁾ :

– les dispositions ne peuvent s'appliquer que lorsque la révélation de l'identité de l'agent est susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique et celle de ses proches. Par ailleurs, l'autorisation est délivrée nominativement par un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant statuant par une décision motivée ;

– les juridictions d'instruction et de jugement saisies des faits ont accès aux noms et prénoms de l'agent ;

– une partie à la procédure peut soumettre une requête écrite et motivée tendant à la communication de l'identité de cette personne. Dans ce cas, le juge d'instruction ou le président de la formation de jugement décide des suites à donner après avis du ministère public, en tenant compte de la menace que la révélation de l'identité de l'agent ferait peser sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches et, d'autre part, de la nécessité de communiquer cette identité pour l'exercice des droits de la défense.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer récemment sur la conformité à la Constitution de dispositions permettant aux policiers et gendarmes affectés dans un service spécialement chargé des enquêtes en matière de criminalité et de délinquance organisées ⁽²⁾ et aux agents de l'administration pénitentiaire victimes ou témoins d'infractions relevant de la criminalité ou de la délinquance organisées ⁽³⁾ de ne pas être identifiés par leurs noms et prénoms dans certains actes de procédure ⁽⁴⁾. Il a, à cette occasion, repris pour l'essentiel les motifs de la décision précitée :

– le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public en adoptant ces dispositions destinées à protéger des agents ;

– ces dispositions s'appliquent uniquement aux agents affectés dans un service d'enquêtes portant sur des infractions de criminalité et délinquance organisées ou aux agents pénitentiaires pour lesquels la révélation de l'identité est susceptible de mettre en danger la vie ou l'intégrité physique ou celle des proches. Elles se bornent, par ailleurs, à prévoir que les noms et prénoms de l'agent n'apparaissent pas dans les actes de procédures, ce dernier pouvant néanmoins être

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, points 127 à 132.

(2) Article 706-74-1 du code de procédure pénale.

(3) Article 706-105-3 du code de procédure pénale.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, points 287 à 308.

identifié par un matricule administratif, sa qualité et son service ou unité d'affectation ;

– les parties à la procédure peuvent saisir le procureur ou le juge concerné d'une requête tendant à lever l'anonymat.

Par ailleurs, la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic a également autorisé les agents de l'administration pénitentiaire affectés au sein des quartiers de lutte contre la criminalité organisée ⁽¹⁾, sans préjudice du nouvel article 706-105-3 du code de procédure pénale, à être uniquement identifiés par un numéro d'immatriculation administrative.

B. LA RÉPRESSION DE CERTAINES INFRACTIONS RELATIVES À LA LÉGISLATION SUR LE TRAVAIL

● L'article L. 8221-1 du code du travail interdit le travail dissimulé, qu'il soit total ou partiel, la publicité tendant à favoriser le travail dissimulé et le fait de recourir sciemment aux services de celui qui exerce un travail dissimulé. La méconnaissance de ces interdictions est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ⁽²⁾.

Ces peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas d'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire ou d'une personne vulnérable. Lorsque l'infraction est commise en bande organisée, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende ⁽³⁾.

Les personnes physiques encourent, par ailleurs, les peines complémentaires d'interdiction d'exercer une profession, l'exclusion des marchés publics, la confiscation, l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée ainsi que l'interdiction des droits civiques, civils et de famille ⁽⁴⁾. Un étranger s'expose à une interdiction du territoire français. Des peines spécifiques viennent sanctionner les personnes morales ⁽⁵⁾.

● Le code pénal réprime également certaines infractions à la législation sur le travail :

– l'article 225-4-1 punit la traite des êtres humains de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ;

– l'article 225-13 réprime le fait d'obtenir d'une personne vulnérable la fourniture de services non rétribués ou contre une rétribution manifestement sans

(1) En application de l'article L. 224-10 du code pénitentiaire.

(2) En application de l'article L. 8224-1 du code du travail.

(3) En application de l'article L. 8224-2 du code du travail.

(4) En application de l'article L. 8224-3 du code du travail.

(5) En application de l'article L. 8224-5 du code du travail.

rapport avec l'importance du travail accompli de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ;

– l'article 225-14 sanctionne le fait de soumettre une personne vulnérable à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende ;

– l'article 225-14-1 expose l'auteur de faits qualifiés de travail forcé à sept ans d'emprisonnement et à 200 000 euros d'amende ;

– l'article 225-14-2 attache à la réduction en servitude dix ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

Des circonstances aggravantes sont prévues, pour ces différentes infractions, aux articles 225-15 et 225-15-1.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

● L'article 12 *ter* est issu de l'adoption en séance publique de l'amendement n° 250 rectifié du Gouvernement avec avis favorable de la commission.

Le I rétablit l'article L. 243-10 du code de la sécurité sociale pour autoriser l'anonymat des agents des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale au sein des actes de recherche des infractions aux interdictions de travail dissimulé.

Cette anonymisation serait autorisée par une décision nominative du directeur de l'organisme dont relève l'agent, le contenu de cette autorisation et les modalités d'identification de l'agent devant être définies par décret en Conseil d'État.

Le II de l'article 12 *ter* prévoit l'accès des juridictions administratives et judiciaires aux noms et prénoms de l'agent bénéficiant de l'anonymat dans un acte de procédure. Il introduit également la possibilité, pour une partie, de déposer une requête de levée d'anonymat, sur le modèle de ce que prévoit l'article 15-4 du code de procédure pénale. Il reprend également les dispositions de cet article relatives à l'examen des nullités de procédure.

Aux termes du III, la révélation de l'identité de l'agent bénéficiant de l'anonymat serait punie des peines prévues au IV de l'article 15-4 du code de procédure pénale.

Le II de l'article 12 *ter* étend cette possibilité aux agents du régime agricole, par l'insertion d'une référence à l'article L. 243-10 du code de la sécurité sociale au sein de l'article L. 724-7-1 du code rural et de la pêche maritime.

Enfin, le III de l'article 12 *ter* insère un nouvel article L. 8113-12 au sein du code du travail permettant aux agents de l'inspection du travail de recourir à

l'anonymat pour la recherche et la constatation des infractions de travail illégal ⁽¹⁾ et les infractions prévues par le code pénal en matière de conditions de travail et d'hébergement indignes, du travail forcé et de la réduction en servitude ⁽²⁾.

Il reprend, à cette fin, des conditions et garanties similaires à celles inscrites au sein du nouvel article L. 243-10 du code de la sécurité sociale.

● L'amendement n° 250 rect. a été complété par le sous-amendement n° 304 des rapporteurs du Sénat avec avis favorable du Gouvernement. Celui-ci permet aux agents des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ⁽³⁾ et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse) ⁽⁴⁾ de recourir à l'anonymisation pour l'ensemble de leurs contrôles, et non uniquement pour la lutte contre le travail illégal.

Il convient de noter que le recours à l'anonymisation des actes de procédure est aujourd'hui autorisé pour les infractions d'une certaine gravité ou en cas de menace pour l'intégrité physique des agents ou de leurs proches. À cet égard, les infractions aux interdictions du travail dissimulé et à celles du code pénal visées au nouvel article L. 8113-12 du code du travail encourent au minimum des peines de trois ans d'emprisonnement. Cela correspond au seuil permettant le recours à l'anonymisation des actes des policiers, gendarmes, douaniers et agents de l'administration fiscale pour certaines procédures, en application du 1° du I de l'article 15-4 du code de procédure pénale.

En revanche, l'extension prévue par le sous-amendement n° 304 des rapporteurs du Sénat conduirait à une extension considérable de l'anonymisation, puisqu'il permet aux agents des Urssaf et de l'Acosse d'y recourir pour l'ensemble de leurs contrôles. Ainsi, elle leur permettrait de recourir à l'anonymat pour des actes de contrôle portant sur des comportements d'une gravité moindre que celle justifiant le recours à l'anonymat pour agents pour lesquels il est aujourd'hui autorisé ou en l'absence de menace pour leur intégrité physique ou celle de leurs proches.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté quatre amendements rédactionnels AS521, AS522, AS523 et AS524 du rapporteur.

*

* *

(1) Mentionnées à l'article L. 8211-1 du code du travail.

(2) Le III de l'article 12 ter mentionne ainsi les infractions prévues aux articles 225-13 à 225-15-1 du code pénal.

(3) Mentionnées à l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

(4) Mentionnée à l'article L. 225-2 du code de la sécurité sociale.

Article 12 quater

Extension des échanges d'information entre les organismes intervenant en matière de contrôle de la formation professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L'article 12 *quater* autorise les organismes ayant un rôle de contrôle en matière de formation professionnelle à échanger les données relatives au recueil et au traitement de la fraude dans la gestion et les contrôles des actions de formation professionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les organismes de formation professionnelle sont soumis à un certain nombre d'obligations déterminées par les articles L. 6351-1 A à L. 6355-24 du code du travail.

Ils doivent, en particulier et en application de l'article L. 6353-10, informer les organismes financeurs des débuts, interruptions et achèvements des formations pour chacun de leurs stagiaires et apprentis et leur communiquer les données dont ils disposent sur l'emploi et au parcours professionnel de ces personnes.

Ces données doivent être partagées par les organismes financeurs, l'organisme gestionnaire du système d'information du compte personnel de formation, les conseils départementaux ainsi que les institutions et organismes chargés du conseil en évolution professionnelle, sous une forme dématérialisée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Concrètement, ces échanges de données ont lieu au travers du système d'information du compte personnel de formation prévu par l'article R. 6323-32 du code du travail.

Cette obligation de transmission d'information a été introduite par la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾ dans le but d'améliorer « *la lisibilité des résultats d'insertion liés aux formations vis-à-vis des acteurs institutionnels et des bénéficiaires afin de faciliter le pilotage de la carte régionale des formations initiales par les régions, les rectorats et les partenaires sociaux* » ⁽²⁾. La création du compte personnel de formation ⁽³⁾ rendait particulièrement nécessaire la création d'un tel outil de gestion des entrées et des sorties de formation.

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, article 83.

(2) Rapport n° 3675 de Christophe Sirugue au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, 7 avril 2016. L'intitulé du projet de loi a ensuite été modifié au cours des débats.

(3) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

B. LE RENFORCEMENT DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques a facilité les échanges d'informations en faveur du contrôle de la formation professionnelle. Le nouvel article L. 6362-1-1 du code du travail permet la communication de tous documents ou informations détenus ou recueillis dans le cadre de leurs missions respectives et utiles à leur exercice par les personnes morales suivantes :

- l'administration fiscale ;
- les organismes de sécurité sociale ;
- les services de l'État chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- France compétences ;
- l'Agence des services et de paiement ;
- les services de l'État chargés de l'inscription dans une formation de premier cycle universitaire dispensé par un établissement public ⁽¹⁾ ;
- les collectivités territoriales ;
- les administrations qui financent des actions de formation ;
- les ministères délivrant des certifications professionnelles et les membres des missions chargées du contrôle pédagogique des formations par apprentissage ;
- les services chargés du contrôle de l'application de la législation du travail et du contrôle de la formation professionnelle.

Peuvent également participer à ces échanges les organismes financeurs ⁽²⁾, les organismes certificateurs ⁽³⁾, l'instance nationale d'accréditation, les instances de labellisation et les services en charge de l'orientation professionnelle ⁽⁴⁾. Ces échanges peuvent être conduits sous forme dématérialisée, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. À ce jour, de telles dispositions d'application n'ont pas été adoptées.

Cet article est issu de l'adoption en séance publique d'un amendement n° 105 de Mme Solanges Nadille et des membres du groupe Rassemblement des

(1) Mentionnés à l'article L. 612-3 du code de l'éducation.

(2) Mentionnés à l'article L. 6316-1 du code du travail.

(3) Mentionnés aux articles L. 6113-2 et L. 6316-2 du code du travail.

(4) Mentionnés au I de l'article L. 6111-3 du code du travail.

démocrates, progressistes et indépendants ⁽¹⁾. Selon son exposé sommaire, le champ de la formation professionnelle restait marqué par « *de nombreux phénomènes de fraudes, de plus en plus sophistiqués au regard des montants financiers en jeu* » tandis que l'une des principales faiblesses du système actuel était « *le manque d'une approche globale et coordonnée des contrôles, en particulier du point de vue des systèmes d'information* ». Ainsi, une telle disposition devait développer les échanges d'informations entre l'ensemble des intervenants du champ de la formation professionnelle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 12 *quater* est issu de l'adoption de l'amendement n° 249 du Gouvernement avec avis favorable des rapporteurs.

Il complète l'article L. 6353-10 du code du travail en indiquant que les personnes morales citées à l'article L. 6362-1-1 partagent leurs données relatives au recueil et au traitement de la fraude dans la gestion et les contrôles des actions de formation. Ces échanges prendraient place au sein du système d'information du compte personnel de formation.

De fait, un tel ajout apparaît redondant avec les dispositions de l'article L. 6362-1-1 du code du travail, qui a ouvert la possibilité d'échange de tous documents ou informations détenus ou recueillis entre les acteurs mentionnés dans le cadre de leurs missions respectives et utiles à l'exercice de ces missions. Or, une telle ouverture était explicitement justifiée par un objectif de lutte contre la fraude.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel AS525 du rapporteur.

*

* *

(1) Proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, amendement n° [105](#).

Article 12 quinquies (nouveau)

Renforcement des pouvoirs de contrôle de France compétences

Introduit par la commission

L'article 12 *quinquies* consacre la possibilité, pour les agents de France compétences, de procéder à des contrôles sur pièces et sur place et de faire usage d'une identité d'emprunt. Il confère également à France compétences un droit de communication de tout élément à l'égard des ministères et organismes certificateurs.

L'article 12 *quinquies*, issu de l'adoption de l'amendement AS381 de M. Stéphane Viry et Mme Audrey Abadie-Amiel (groupe Liberté, Indépendants, Outre-mer et Territoires), renforce les pouvoirs de contrôle de France compétences. Il insère, à cette fin, un nouvel article L. 6113-6-1 au sein du code du travail, dont le I prévoit que France compétences peut procéder à des contrôles :

– sur pièces à l'égard des ministères certificateurs ;

– sur pièces et sur place à l'égard des organismes certificateurs et des organismes habilités par les ministères et les organismes certificateurs pour préparer à acquérir une certification professionnelle enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles ou une certification ou habilitation enregistrée dans le répertoire spécifique.

Les agents de France compétences pourraient, en deuxième lieu, faire usage d'une identité d'emprunt dans le cadre de leurs contrôles. Ils seraient tenus, par ailleurs, au secret professionnel dans le cadre de leurs contrôles.

Enfin, en dernier lieu, le II du nouvel article L. 6113-6-1 prévoit que France compétences peut demander la communication de tout élément aux personnes mentionné au I de l'article, quel qu'en soit le support, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé.

TITRE II

ADAPTER LES LEVIERS DE LUTTE AUX NOUVELLES FORMES DE FRAUDES ET RENFORCER LES SANCTIONS

CHAPITRE I^{ER}

Tarir les sources de revenus occultes ou illicites et mieux sanctionner leurs bénéficiaires

Article 13

Rendre obligatoire le versement de l'indemnisation chômage sur un compte bancaire domicilié dans l'espace unique de paiement en euros ainsi que la présentation du titulaire d'un compte personnel de formation aux épreuves d'examen

Adopté par la commission avec modifications

Le 1° de l'article 13 insère un nouvel article L. 5421-5 au sein du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, qui conditionne le versement d'allocations chômage soumises à une condition de résidence en France à une domiciliation bancaire dans l'espace unique de paiement en euros.

Les 2° et 3° rendent obligatoire l'inscription et la présentation aux examens du titulaire d'un compte personnel de formation qui suit une formation financée en vue de l'obtention d'une certification éligible.

Le 2° prévoit la communication à la Caisse de dépôts et consignations des données nécessaires au contrôle de l'inscription et de la présence des titulaires d'un compte personnel de formation aux sessions d'examen. Il modifie en ce sens l'article L. 6113-8 du code du travail.

Le 3° précise à l'article L. 6323-6 du même code que, sauf motif légitime, le titulaire d'un compte prend en charge le coût de la formation s'il ne se présente pas aux évaluations et épreuves d'examen menant à la certification visée.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement interdisant la mobilisation du compte personnel de formation pour financer une formation visant une certification déjà obtenue ou validée.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA CONDITION DE RÉSIDENCE EN MATIÈRE D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Le bénéfice des allocations chômage est conditionné à une **résidence stable et effective sur le territoire** relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage. Cette condition est fixée au *f* de l'article 4 du règlement général annexé à la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage pour l'allocation d'aide au retour à l'emploi prise en application de l'article L. 5422-20 du code du travail. Elle s'applique également au versement de l'allocation de solidarité

spécifique mentionnée à l'article L. 5423-1 du code du travail ainsi qu'à l'allocation pour les travailleurs indépendants ⁽¹⁾.

La violation de la condition de résidence constitue le principal motif de fraude détecté par France Travail. En 2024, l'opérateur a constaté un montant total de 136 millions d'euros de fraudes aux allocations chômages, soit une baisse de 36 % par rapport à l'exercice précédent. La non-déclaration de résidence ou d'activité à l'étranger représente **41 % de ce préjudice total, soit 56 millions d'euros** ⁽²⁾.

B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

● Créé en 2014 ⁽³⁾ et réformé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite loi « LCA », le **compte personnel de formation (CPF)** ouvre des droits à la formation à toute personne active. Comptabilisés en euros pour les actifs du secteur privé et en heures pour ceux du secteur public, ils sont accumulés tout au long de la vie professionnelle et directement accessibles sur le portail numérique « mon compte formation ».

Conformément à l'article L. 6323-6 du code du travail, ces droits peuvent être mobilisés pour financer une action de formation certifiante inscrite au répertoire national des certifications professionnelles ou au répertoire spécifique administrés par France compétences, un bilan de compétences, un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience, ainsi qu'une préparation aux épreuves théoriques et pratiques du permis de conduire.

● Depuis 2018, le compte personnel de formation rencontre un succès important. Près de 24 millions de titulaires ont activé la visualisation de leur compte à ce jour. Au 13 juillet 2025 et depuis l'ouverture du portail numérique le 21 novembre 2019, 9 millions de dossiers de formation ont été souscrits pour un coût pédagogique de 13,47 milliards d'euros ⁽⁴⁾.

En 2023, près de 1,4 million de formations ont été suivies au moyen du compte personnel de formation (+ 4 %). France compétences a financé la Caisse des dépôts et consignations – organisme gestionnaire du dispositif pour le compte de l'État ⁽⁵⁾ – à hauteur de **1,9 milliard d'euros en 2024**. Ceci place le compte personnel de formation au troisième rang des fonds engagés dans le système de formation derrière l'alternance et les dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi.

(1) Circulaire Unedic 2022-11 du 13 juillet 2022 sur l'allocation du travailleur indépendant.

(2) Rapport de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) sur la gestion des risques, le contrôle et l'audit, 2024.

(3) Loi n° 2014-588 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(4) D'après l'étude d'impact du présent projet de loi.

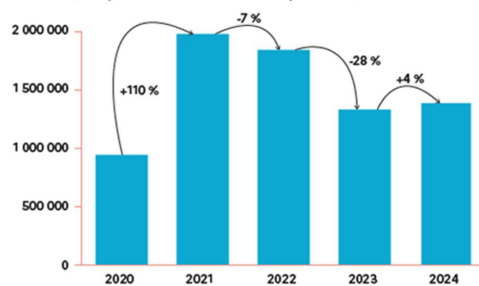
(5) Article L. 6323-9 du code du travail.

● La lutte contre les pratiques abusives et frauduleuses, dont le développement a accompagné la massification du recours au compte personnel de formation, a justifié diverses mesures de sécurisation et de régulation depuis 2022. On peut citer le contrôle de l'ensemble des certifications enregistrées auprès de France compétences, le déploiement de « FranceConnect » le 25 octobre 2022 afin de lutter contre les usurpations d'identité, ou encore l'interdiction du démarchage et de la prospection commerciale non sollicitée ⁽¹⁾.

● Des mesures ont également été prises pour responsabiliser les bénéficiaires du compte personnel de formation. L'article 212 de la loi de finances pour 2023 a notamment instauré une participation financière obligatoire du titulaire lors d'une souscription à une action de formation ⁽²⁾. Celle-ci a été fixée par décret à 100 euros. Le taux d'annulation avant l'entrée en formation a été depuis divisé par deux (de 14 % en 2022 à 7 % en 2024) ⁽³⁾.

Ces changements ont globalement contribué à faire baisser le nombre d'entrées en formation depuis 2021 ⁽⁴⁾. Ils ont également recentré le dispositif sur ses objectifs principaux au rang desquels figure l'acquisition de compétences utiles à l'insertion, au maintien ou à l'évolution dans l'emploi.

GRAPHIQUE 1 | Entrées en formation CPF par année, entre 2020 et 2024



Note: données 2020, 2021, 2022 et 2023 révisées depuis la dernière publication « Le Compte personnel de formation en 2023 », Dares.

Lecture: les entrées en formation CPF augmentent de 4 % entre 2023 et 2024, pour atteindre 1 387 500.

Champ: France; entrées en formation CPF.

Source: SI-CPF, extraction mars 2025, traitement Dares.

Source : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, juillet 2025.

(1) Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.

(2) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 ; article L. 6323-4 du code du travail.

(3) D'après l'étude d'impact du projet de loi.

(4) Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, « Le compte personnel de formation en 2024 », juillet 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. Rendre obligatoire le versement de l'indemnisation chômage sur un compte bancaire domicilié en France ou dans l'espace unique de paiement en euros de l'Union européenne

Le 1^o de l'article 13 insère un nouvel article L. 5421-5 au sein du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail relatif à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

Il rend obligatoire l'ouverture d'un compte domicilié en France ou au sein de l'espace unique de paiement en euros (ou SEPA, *Single euro payments area*) ⁽¹⁾ pour le versement de l'un des revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail lorsque celui-ci est soumis à une condition de résidence.

D'après l'étude d'impact du présent projet de loi, la possession d'un compte bancaire domicilié à l'étranger peut « *constituer un indice de comportements frauduleux (résidence ou exercice d'activités à l'étranger non déclarés à France Travail) et compromettre la capacité de l'opérateur à obtenir les informations nécessaires de la part des banques situées à l'étranger et à recouvrer les indus correspondants* ».

Cette obligation vise à la fois à prévenir les cas de fraude à la condition de résidence et à faciliter le recouvrement des indus pour les services de France Travail. Elle n'interdit pas à l'allocataire de bénéficier d'un second compte bancaire domicilié à l'étranger.

2. Rendre obligatoire l'inscription et la présentation à l'examen en cas de mobilisation de fonds du compte personnel de formation

Les 2^o et 3^o de l'article 13 obligent le titulaire d'un compte personnel de formation à s'inscrire et à se présenter aux évaluations et épreuves d'examen permettant l'obtention d'une certification à l'issue d'une formation financée par le recours à ce dispositif.

Le 2^o réécrit l'article L. 6113-8 du code du travail de manière à prévoir la communication, par les ministères et organismes certificateurs, **des informations relatives aux personnes inscrites à une session d'examen** en vue de l'obtention d'une certification professionnelle inscrite au répertoire national des certifications professionnelles ou d'une certification ou d'une habilitation enregistrée dans le répertoire spécifique. Cette disposition concerne ainsi uniquement les formations

(1) L'espace unique de paiement en euros comprend les vingt-sept États membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni, Andorre, Monaco, Saint-Marin, le Vatican, le Monténégro et l'Albanie.

menant à des certifications enregistrées au sein des deux répertoires nationaux de France compétences. Un décret en Conseil d'État définit notamment les conditions dans lesquelles France compétences vérifie « *les conditions d'honorabilité professionnelle des organismes certificateurs et s'assure qu'ils ne poursuivent pas des buts autres que ceux liés à la certification professionnelle* ».

Le 3° complète l'article L. 6323-6 relatif aux formations éligibles au compte personnel de formation. Il dispose que, sauf motif légitime, la non-présentation aux évaluations et épreuves d'examens prévues dans le cadre d'une formation certifiante est sanctionnée par la prise en charge par le titulaire du coût de la formation.

L'étude d'impact du présent projet de loi précise que les conditions générales d'utilisation du portail numérique « mon compte formation » préciseront **les motifs légitimes** pouvant être invoqués par les titulaires d'un compte personnel de formation afin de justifier une absence aux épreuves d'examen. Cette mesure s'inscrit dans la politique de responsabilisation des titulaires quant à l'utilisation de leurs droits. Elle vise également à mieux lutter contre des pratiques abusives ou frauduleuses comme les transmissions de droits à des tiers ou les inscriptions en vue d'une rétribution, à des formations non éligibles ou encore qui ne préparent par la certification visée.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- La commission des affaires sociales a adopté l'amendement n° COM-129 des rapporteurs, Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, précisant que :

- les « motifs légitimes », dont pourront se prévaloir les stagiaires absents à l'examen de leur certification, sont déterminés **par décret** ;

- la personne qui ne serait pas présentée aux évaluations et épreuves d'examen ne peut mobiliser les droits inscrits sur son compte pour s'acquitter du règlement de l'organisme de formation ;

- la Caisse des dépôts et consignations est en droit de demander au titulaire le remboursement des sommes mobilisées.

- En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 311 du Gouvernement. Il ajoute, aux informations contenues dans le système d'information du compte personnel de formation, celles relatives aux titulaires du passeport de prévention mentionné à l'article L. 4141-5 du code du travail ⁽¹⁾. Il opère en cela une coordination avec l'amendement n° 247 rectifié adopté à l'article 16 du présent projet de loi.

(1) Le passeport de prévention recense les attestations, certificats et diplômes obtenus par le travailleur dans le cadre des formations relatives à la santé et à la sécurité au travail dispensées à son initiative.

Le Sénat a également adopté l'amendement n° 76 rect. *bis* de Mme Anne-Sophie Romagny et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste, Les Indépendants - République et Territoires et Les Républicains. Il prévoit que sont mises à disposition les informations relatives à l'inscription et à la présentation des personnes aux sessions d'examen, prévues au 2° du présent article, **aux organismes de formation** ayant conclu un contrat d'action de formation « *aux seules fins de prévention et de détection des fraudes.* » Cet amendement a reçu un avis favorable de la rapporteure et un avis de sagesse du Gouvernement.

D'après ses échanges avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, il apparaîtrait souhaitable au rapporteur de supprimer cet ajout. En effet, les organismes de formation n'ont pas directement vocation à lutter contre la fraude au compte personnel de formation. Comme le prévoit l'article 13 du projet de loi dans sa lettre initiale, il incomberait uniquement à la Caisse de dépôts et consignations de contrôler la non-présentation du titulaire d'un compte aux examens et de disposer pour cela des informations nécessaires afin de lutter contre les fraudes. Les organismes de formation conserveraient par ailleurs toute latitude pour collecter par elles-mêmes l'information relative à l'inscription et la présence de leurs stagiaires ou anciens stagiaires aux examens.

Enfin, il a été ajouté à l'article L. 6323-6 du code du travail que les droits du compte personnel de formation ne peuvent être mobilisés par leur titulaire pour financer une formation visant à obtenir une certification **déjà obtenue ou validée précédemment**, à l'exception de la certification d'un niveau de connaissance d'une langue (amendement n° 248 rect. du Gouvernement). Cette précision est en cohérence avec l'objectif du compte personnel de formation, à savoir l'acquisition de nouvelles compétences. Elle responsabilise les titulaires et prévient certaines fraudes relevées par la Caisse de dépôts et consignations comme les transferts de droits à un tiers.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté trois amendements du rapporteur : outre les deux amendements rédactionnels AS532 et AS546, l'amendement AS526 est relatif à la suppression de la mise à disposition des informations concernant l'inscription des titulaires d'un CPF aux sessions d'examen aux organismes de formation, ces organismes n'ayant pas vocation à lutter contre la fraude au CPF – étant eux-mêmes à l'origine de pratiques frauduleuses et abusives – ni à contrôler l'obligation de présentation des stagiaires aux évaluations, qui relève des missions attribuées à la Caisse des dépôts et consignations.

*

* *

Article 13 bis A

Instauration d'une majoration de retard de 10 % applicable aux sommes indûment versées par la Caisse des dépôts et consignations au titre du compte personnel de formation

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 *bis* A, issu d'un amendement adopté en séance publique au Sénat, insère un nouvel article L. 6323-45-4 au sein du code du travail. Il instaure une majoration de retard de 10 % applicable aux sommes indûment versées ou mobilisées au titre du compte personnel de formation par la caisse des dépôts et consignations.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation (CPF) et à interdire le démarchage de ses titulaires a complété l'arsenal juridique à la disposition de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en matière de lutte contre la fraude au CPF. En particulier, son article 3 prévoit que le directeur général de la Caisse puisse délivrer une contrainte comportant tous les effets d'un jugement pour le remboursement des sommes indûment versées ⁽¹⁾. La Caisse peut également procéder au recouvrement de droits indus par retenue sur les droits inscrits ou sur ceux faisant l'objet d'une inscription ultérieure sur le CPF du titulaire ⁽²⁾.

Toutefois, contrairement au régime applicable à d'autres organismes publics, la Caisse ne peut appliquer de majorations sur les sommes indûment versées aux titulaires de CPF ou aux organismes de formation lorsque celles-ci ne sont pas recouvertes dans les délais exigés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 13 *bis* A, introduit en séance publique au Sénat par un amendement n° 211 rect. *ter* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires, Les Républicains et Union Centriste, insère un nouvel article L. 6323-45-1 au sein de la section 7 du chapitre III du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail relative aux « modalités de remboursement des sommes indues » s'agissant du compte personnel de formation.

Il instaure une **majoration de 10 %** applicable aux remboursements de sommes indûment versées ou mobilisées par la Caisse des dépôts et consignations en

(1) Article L. 6323-44 du code du travail.

(2) Article L. 6323-45 du code du travail.

cas de retard de paiement dans les délais impartis. Il prévoit que la majoration puisse être relevée à 50 % au plus « en cas de manœuvres frauduleuses » ainsi que la possibilité d'une « remise gracieuse totale ou partielle » de la majoration après règlement des sommes dues après demande formulée auprès du directeur général de la Caisse.

La disposition, issue d'un amendement ayant reçu un avis favorable de la commission des affaires sociales du Sénat et du Gouvernement, vise à la fois à favoriser le recouvrement par la Caisse de sommes indûment versées et à responsabiliser les titulaires d'un CPF ainsi que les organismes de formation.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel AS533 du rapporteur.

*
* *

Article 13 bis B

Extension de la consultation du répertoire de gestion des carrières uniques pour la gestion du compte personnel de formation

Adopté par la commission sans modification

L'article 13 *bis* B, issu d'un amendement adopté en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 161-17-1-2 du code de la sécurité sociale de manière à étendre la consultation du répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU) à des fins de gestion du compte personnel de formation.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Instauré en 2010 ⁽¹⁾ avant d'être étendu en 2014 ⁽²⁾, et codifié à l'article L. 161-17-1-2 du code de la sécurité sociale, le **répertoire de gestion des carrières uniques** centralise des données variées relatives à la carrière, la rémunération, l'affiliation aux régimes de retraites et l'identification des assurés relevant d'un régime obligatoire de retraite de base ou d'un régime complémentaire. Il comprend également les points acquis au titre du compte professionnel de prévention prévu à l'article L. 4163-4 du code du travail.

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a déjà étendu les finalités du répertoire, et autorisé sa consultation afin de compléter les « passeports d'orientation, de formation et de compétences » des titulaires d'un

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(2) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

compte personnel de formation. Ce dispositif, intégré au compte personnel de formation conformément au III de l'article L. 6323-8 du code du travail, recense, pour chaque titulaire, les éléments relatifs à la formation initiale ou continue, au parcours professionnel et aux activités bénévoles ou de volontariat « susceptibles de faciliter le maintien ou l'insertion des personnes dans l'emploi ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 13 *bis* B, introduit en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 161-17-1-2 du code de la sécurité sociale de manière à autoriser l'usage du répertoire de gestion des carrières uniques au profit de l'administration des comptes personnels de formation.

Il prévoit que « les informations et données à caractère personnel » contenues dans le répertoire puissent être mobilisées dans le système d'information du compte personnel de formation que gère la Caisse des dépôts et consignations. Cet accès permet à la Caisse d'apprécier « l'éligibilité » des titulaires d'un compte personnel de formation au financement d'une action, notamment en fin de carrière ou au moment du passage à la retraite. Les auteurs de l'amendement rappellent que le compte personnel de formation « cesse d'être alimenté et les droits qui y sont inscrits ne peuvent plus être mobilisés » lorsque son titulaire a fait valoir ses droits à la retraite à taux plein ou qu'il a atteint l'âge de 67 ans ⁽¹⁾.

L'amendement n° 212 rect. *ter* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires, Les Républicains et Union Centriste, dont le présent article est issu, a reçu des avis favorables de la commission et du Gouvernement.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté l'article 13 *bis* B sans modification.

*
* *

(1) Article L. 6323-3 du code du travail.

Article 13 bis

**Renforcer les échanges d'informations au bénéfice
de la caisse des dépôts et consignations en matière de
lutte contre la fraude au compte personnel de formation**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 *bis*, issu d'un amendement des rapporteurs du Sénat adopté en commission, renforce l'information dont dispose la Caisse des dépôts et consignations pour lutter contre les fraudes au compte personnel de formation. Il instaure, d'une part, un canal de communication entre les greffiers des tribunaux de commerce et les agents habilités de la Caisse, et d'autre part, une obligation de signalement de la part des établissements bancaires d'opérations à caractère frauduleux effectuées sur les comptes d'organismes de formation.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● Créé en 2014 ⁽¹⁾ et réformé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite loi « LCA », le compte personnel de formation est un dispositif dont le financement est géré par la Caisse des dépôts et consignations conformément aux articles L. 6333-1 à L. 6333-8 du code du travail. La Caisse conclut notamment une convention d'objectifs et de performance avec l'État. Elle rend compte trimestriellement à France compétences de l'utilisation de ses ressources et ses engagements financiers ⁽²⁾.

Pour l'année 2024, France compétences a financé la Caisse à hauteur de 1,9 milliard d'euros en 2024 ; ce qui place le compte personnel de formation au troisième rang des fonds engagés dans le système de formation derrière l'alternance et les dispositifs pour les demandeurs d'emploi ⁽³⁾.

● La massification du recours au compte personnel de formation en France s'est accompagnée d'un essor de pratiques abusives et frauduleuses qui a justifié diverses mesures de sécurisation et de régulation depuis 2022 ⁽⁴⁾.

La lutte contre la fraude commise par des organismes de formation – en nombre en augmentation constante depuis 2018 (+ 12 % entre 2019 et 2021 ⁽⁵⁾) – repose essentiellement sur le contrôle préalable des services régionaux de contrôle au moment de leur déclaration préalable d'activité. Ces contrôles constituent un

(1) Loi n° 2014-588 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Article L. 6333-5 du code du travail.

(3) D'après le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2026 relatif aux dépenses de formation professionnelle.

(4) Voir le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi ainsi que la loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.

(5) Centre d'études et de recherches sur les qualifications, « Sous-traitance, CPF, Qualiopi : quels enjeux pour les organismes de formation depuis la réforme de 2018 ? », 2024.

premier filtre contre des organismes potentiellement fraudeurs ; s'ils apparaissent bien structurés, les moyens qui y sont consacrés demeurent toutefois insuffisants ⁽¹⁾.

S'agissant en particulier du contrôle des organismes de formation dont l'offre est éligible aux financements du compte personnel de formation ⁽²⁾, depuis le 6 octobre 2022, la Caisse des dépôts et consignations a institué un contrôle préalable avec **un dispositif rigoureux d'enregistrement des prestataires au portail numérique « mon compte formation »**. Le contrôle diligenté par la Caisse repose sur deux phases successives : une demande au moyen d'un formulaire de demande d'accès au portail assorti de nombreuses pièces justificatives puis, le cas échéant, une phase complémentaire d'instruction. D'après le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales relatif à la qualité de la formation professionnelle, 88 % des demandes d'enregistrement sont dès lors rejetées, ces rejets pouvant être motivés par des suspicions de fraude.

En 2022, la Caisse des dépôts et consignations a également mené plusieurs opérations de vérification du catalogue de formations éligibles au compte personnel de formation qui se sont traduites par de nombreux déréférencements d'organisations ⁽³⁾, notamment pour les formations délivrées pour l'aide à la création ou la reprise d'entreprises, mais aussi pour les formations au permis de conduire et les bilans de compétence ⁽⁴⁾.

Enfin, la Caisse peut également ordonner des contrôles de service fait, qui interviennent par principe en amont du paiement, afin de vérifier l'effectivité de la prestation (contrôle des feuilles de présence et d'émargement notamment), la conformité au cadre légal, réglementaire et contractuel, et l'adéquation de la facturation aux engagements et à la prestation délivrée ⁽⁵⁾.

Toutefois, l'étude d'impact du présent projet de loi souligne que la Caisse des dépôts et consignations manque encore de données pour procéder à des contrôles probants.

(1) Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche sur la qualité de la formation professionnelle, octobre 2023.

(2) D'après l'étude précitée du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, environ un organisme de formation sur cinq déclare avoir reçu des financements au titre du compte personnel de formation.

(3) L'article L. 6323-9-1 du code du travail fixe notamment les conditions devant être remplies par les organismes de formation référencés sur le portail numérique et prévoit que la Caisse des dépôts et consignations procède au déréférencement d'un organisme lorsque celui-ci cesse de remplir ces conditions.

(4) Rapport précité des inspections générales.

(5) Décret n° 2018-1333 du 28 décembre 2018 relatif à la gestion du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 13 *bis* a été introduit par la commission des affaires sociales à l'initiative de ses rapporteurs, Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno (amendement n° COM-130 rect.). Il renforce le niveau d'information dont dispose la Caisse des dépôts et consignations pour lutter contre les fraudes liées au compte personnel de formation, notamment celles mises en œuvre par les organismes de formation.

Le 1° du I complète l'article L. 6333-7-1 du code du travail relatif aux échanges de documents ou d'informations entre la Caisse, les services de l'État, les organismes de formation, les organismes certificateurs et France compétences. Il prévoit que **les greffiers des tribunaux de commerce** puissent communiquer aux agents habilités de la Caisse tout renseignement et tout document « *de nature à faire présumer des fraudes liées au compte personnel de formation ou des manœuvres ayant pour objet ou pour résultat de compromettre le remboursement de sommes indûment versées* ».

Le 2° du II insère un nouvel article L.°6333-7-3 au sein du chapitre III du livre III de la sixième partie du code du travail consacré à la « gestion du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations ». Il prévoit une **obligation de signalement à la Caisse des dépôts et consignations pesant sur les établissements bancaires** de toute opération liée à un organisme de formation « *dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles concourent à la commission d'une infraction préjudiciable* » aux fonds publics gérés par la Caisse.

Le II prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise notamment le contenu et les modalités de transmission des informations visées.

Cet article a été adopté en séance publique sans modification.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels AS534 et AS535 du rapporteur.

*

* *

Article 13 ter

**Pénalisation du fait de se prévaloir faussement de la qualité
d'opérateur de conseil en évolution professionnelle**

Adopté par la commission sans modification

L'article 13 *ter*, issu d'un amendement des rapporteurs adopté en commission des affaires sociales au Sénat, réprime d'une amende de 4 500 euros le fait de se prévaloir de la qualité d'opérateur de conseil en évolution professionnelle en l'absence d'habilitation de France compétences.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Institué par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite loi « LCA », et codifié à l'article L. 6111-6 du code du travail, le conseil en évolution professionnelle peut bénéficier à toute personne engagée dans la vie active, quel que soit son statut, dont il vise à « *favoriser l'évolution et la sécurisation de son parcours professionnel* ».

Gratuit pour le bénéficiaire, il peut être notamment délivré par France Travail, l'association pour l'emploi des cadres (Apec), Cap emploi, les missions locales, ainsi que des opérateurs régionaux financés par France compétences et sélectionnés à l'issue d'un marché public. Le 4° de l'article L. 6123-5 du même code attribue à ce titre à France compétences la mission d'organiser et de financer le conseil en évolution professionnelle de l'ensemble des actifs occupés, hors agents publics.

L'offre de service du conseil en évolution professionnelle est en outre définie par un cahier des charges fixé par arrêté ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L'article 13 *ter*, issu d'un amendement n° COM-131 des rapporteurs adopté en commission des affaires sociales, insère un nouvel article L. 6355-17-1 au sein du chapitre V du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail dédié aux dispositions pénales applicables aux organismes de formation.

Il réprime d'une amende de 4 500 euros le fait de « se prévaloir de la qualité d'opérateur de conseil en évolution professionnelle » sans avoir été sélectionné préalablement par France compétences.

(1) Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail.

La disposition a pour objet de combattre l'utilisation abusive et frauduleuse du logo « Mon conseil en évolution professionnelle ». Plusieurs organismes non habilités y recourent de façon à créer, auprès du public, une confusion avec un dispositif de conseil en évolution professionnelle gratuit.

Cet article a été adopté en séance publique sans modification.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 13 *ter* sans modification.

*

* *

Article 14

Majoration de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus issus d'activités illicites et prise en compte de ces revenus pour le service des revenus de remplacement

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption de deux amendements du rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14, issu du projet de loi, prévoit de **relever 25 %** le taux de la CSG applicable aux revenus issus d'activités illicites au sens de l'article 1649 *quater*-0 B *bis*, de **supprimer la déductibilité partielle** de la CSG du revenu imposable et d'**interdire le cumul** des revenus de remplacement servis par France Travail avec ce type de revenus.

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission des affaires sociales ⁽¹⁾ visant à étendre le principe selon lequel les revenus illicites doivent être pris en compte dans le calcul de **l'ensemble des aides et prestations sociales versées sous condition de ressources**.

(1) Amendement n° COM-132 des rapporteurs Mme Puissat et M. Henno.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES REVENUS ISSUS D'ACTIVITÉS ILLICITES AU SENS DE L'ARTICLE 1649 QUATER-0 B BIS DU CGI RÉSULTENT DES CONSTATATIONS MATÉRIELLES RÉALISÉES AU COURS DE LA PROCÉDURE PÉNALE

Lorsque des revenus illicites ont été appréhendés à l'occasion d'une enquête judiciaire, **l'un des volets de la réponse est judiciaire**. Le juge pénal peut en effet prononcer, à titre de peine complémentaire, la **confiscation de l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction**, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime ⁽¹⁾. Lorsque la loi le prévoit, la confiscation peut également porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature (biens meubles ou immeubles, divis ou indivis) ⁽²⁾. On parle alors de confiscation générale du patrimoine.

L'autre volet permettant d'appréhender des revenus illicites est fiscal. Le code général des impôts (CGI) prévoit des dispositifs spécifiques permettant aux services de la DGFIP d'assurer l'imposition des revenus susceptibles d'être procurés par ces activités. L'un d'entre eux est la **présomption de revenus tirés d'une activité illicite** ⁽³⁾.

1. La présomption de revenus permet de taxer le produit d'infractions graves ayant généré des revenus illicites

La présomption de revenus prévue par l'article 1649 *quater-0 B bis* est **directement lié à la commission d'une infraction pénale** et vise à taxer la valeur des biens ou des sommes d'argent en lien avec l'infraction. Cette présomption joue lorsqu'il résulte des **constatations de fait opérées dans le cadre d'une procédure pénale** ⁽⁴⁾ qu'une personne a eu la libre disposition de biens ou sommes d'argent en lien avec certaines infractions pénales limitativement énumérées. Cette liste comprend des infractions graves dont l'objet est de générer des revenus illicites. Il s'agit des :

- crimes et délits de trafics de **stupéfiants** ;
- crimes en matière de **fausse monnaie** ;
- crimes et délits en matière de législation sur les **armes** ;

(1) Alinéa 3 de l'article 131-21 du code pénal.

(2) Alinéa 7 du même article.

(3) Article 1649 *quater-0 B bis* du CGI. L'administration fiscale peut également procéder à une taxation forfaitaire lorsqu'existe une disproportion manifeste entre les éléments du train de vie constaté et les revenus déclarés (article 1649 *quater-0 B ter* du CGI).

(4) Enquête de flagrance, enquête préliminaire ou information judiciaire.

- délits relatifs à la réglementation sur les **alcools** et le **tabac** ;
- délits de **contrefaçon** ;
- délits d'**habitat indigne**.

Les **biens concernés par ce dispositif** sont également strictement délimités. Ce sont les biens **objet des infractions**, par exemple des produits stupéfiants, les biens qui ont **servi à commettre l'infraction** ou qui étaient destinés à la commettre, par exemple les véhicules ayant servi à convoier les produits stupéfiants, et les **sommes d'argent** qui sont le produit direct de ces infractions, c'est-à-dire, en pratique, l'argent résultant de la vente des biens objet des trafics.

2. Les revenus présumés conduisent à modifier la base imposable du contribuable, qui est taxé dans les mêmes conditions que pour les revenus du patrimoine

Pour taxer des revenus issus d'activités illicites, **l'administration fiscale doit au préalable être informée des constatations réalisées pendant la procédure pénale** dans le cadre de son droit de communication auprès des tribunaux ou de la police judiciaire. Les revenus présumés sont alors imposés selon une procédure spécifique prévue à l'article L 76 AA du LPF, qui permet à l'administration de **modifier les bases d'impositions du contribuable** sur le fondement de cette présomption de revenus.

Le revenu illicite imposable est alors constitué par la **valeur vénale des biens concernés** ou par le **montant des sommes d'argent détenues**. Les revenus ainsi déterminés sont soumis à l'impôt sur le revenu, à la **contribution sociale généralisée (CSG)** ainsi qu'à la **contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les revenus du patrimoine** ⁽¹⁾, aux taux, respectivement, de 10,6 % ⁽²⁾ et de 0,5 % ⁽³⁾, et enfin au prélèvement de solidarité au taux de 7,5 % ⁽⁴⁾.

S'agissant par nature de revenus dissimulés, il est appliqué une majoration de 80 % du montant de l'impôt rappelé ⁽⁵⁾. En revanche, pour la détermination des bases d'imposition à l'impôt sur le revenu, la CSG afférente à ces revenus est **admise en déduction du revenu imposable** de l'année de son paiement, à hauteur de **6,8 points** ⁽⁶⁾.

(1) Article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et article 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

(2) Article L. 136-8 du code de la sécurité sociale. Le taux a été porté à 10,6 % par la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

(3) Article 19 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

(4) Article 235 ter du CGI.

(5) Article 1758 du CGI.

(6) Article 154 quinquies du CGI.

3. Le contribuable peut renverser la présomption de revenu illicite, y compris en formant un recours devant le juge administratif

Toutefois, la présomption appliquée est une présomption simple dont **le contribuable peut apporter la preuve contraire, notamment en établissant qu'il n'a pas eu la libre disposition des biens ou des sommes concernées**. Cette notion exclut les personnes qui ne sont pas les véritables propriétaires, même momentanés, desdits biens ou sommes d'argent, par exemple, les « nourrices » qui en matière de trafic de stupéfiants ont hébergé sous la contrainte des stocks de drogue. La présomption est également renversée **si le contribuable établit avoir déclaré les revenus ayant permis l'acquisition des biens, avoir acquis ces biens à crédit, ou qu'ils ont été imposés au titre d'une autre année**.

Comme toute décision administrative, la décision de faire application de la présomption prévue à l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI est susceptible de faire l'objet d'un **recours devant le juge administratif**. Celui-ci apprécie alors notamment le caractère établi de la détention d'un bien en lien avec les infractions concernées. L'étude de la jurisprudence révèle la part essentielle du trafic de drogue et de tabac dans l'application du dispositif.

À titre d'exemple, **le contribuable détenant 2,5 kilogrammes de cannabis** détient un bien objet direct du crime et délit de trafic de stupéfiants. Le juge a pu ainsi considérer qu'en se bornant à faire valoir que cette grande quantité de stupéfiants n'était que le fruit de sa production, alors qu'**il était avéré qu'il avait engagé des dépenses de loyer, de matériel et d'énergie pour leur production** et n'avait déclaré, sur la même période, que des revenus de solidarité active (RSA), le contribuable **ne combattait pas suffisamment la présomption de l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI**. L'administration avait alors fait une application inexacte de l'article en considérant qu'il avait perçu un revenu équivalant à la valeur vénale des substances illicites saisies chez lui ⁽¹⁾.

B. CES REVENUS ILLICITES SONT PRIS EN COMPTE DANS LE CALCUL DES PRESTATIONS SOCIALES, MAIS PAS DES REVENUS DE REMPLACEMENT

1. La modification du revenu de référence pour l'année en cours conduit les organismes de protection sociale à modifier les droits du bénéficiaire

Les revenus illicites mentionnés à l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI sont pris en compte dans le calcul des prestations sociales. Cette intégration intervient de manière différente en fonction de la prestation considérée.

D'une part, étant pris en compte dans la détermination de l'impôt sur le revenu, ces revenus sont intégrés dans le calcul des prestations sociales dont les bases ressources renvoient aux éléments retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

(1) Tribunal administratif de Rouen, 11 février 2020, n° 1800738 et 1900525, RJF 8-9/20 n° 707.

C'est notamment le cas des **prestations familiales, des aides au logement et de l'allocation aux adultes handicapés**.

D'autre part, étant considérés comme des revenus par l'administration fiscale, ils doivent également être pris en compte pour le calcul du droit aux prestations dont les bases ressources reposent sur la prise en compte de l'ensemble des ressources de quelque nature qu'elles soient. C'est le cas principalement pour le **RSA et la prime d'activité**.

La mise en œuvre de ce dispositif repose sur une **convention nationale conclue le 8 février 2013** entre la CNAF, la Direction de la sécurité sociale (DSS), la Direction générale de la police nationale (DGPN) et la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), en principe déclinée localement dans chaque caisse d'allocations familiales. Une instruction CNAF précisant les modalités de prise en compte de ces revenus pour le droit au RSA, à la prime d'activité, aux prestations familiales, aux allocations logement et à l'allocation adulte handicapé a été publiée au mois de mai 2025 ⁽¹⁾.

2. Les droits du bénéficiaire sont adaptés pour l'avenir ou pour l'année en cours en fonction du type d'aide

Les revenus déterminés sur le fondement de la procédure de présomption sont soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux **au titre de l'année au cours** de laquelle la libre disposition des biens ou sommes a été constatée. Les conséquences sur les aides perçues sont donc limitées à la modification de la base de référence pour leur calcul en année N.

Pour les **prestations familiales** et les **aides au logement**, dont le droit est fonction des revenus retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année N-2, ces revenus seront donc pris en compte pour le calcul du droit aux prestations de l'année N+2. C'est donc le droit aux **aides futures** qui pourra être modifié.

Pour le **RSA** et la **prime d'activité**, ces sommes sont réintégrées sur l'année en cours, l'article 1649 *quater-0 B bis* considérant que ces revenus sont rattachables à l'année où les sommes ont été constatées. Si les éléments transmis permettent de les rattacher à une période précise, ils sont réintégrés sur cette période, à défaut ils sont réintégrés de manière forfaitaire sur l'année en divisant par douze le montant connu. Un indu est donc prononcé pour les prestations. L'organisme de sécurité sociale pourra, d'une part, au titre des frais de gestion engagés pour le recouvrement de l'indu, recouvrer auprès de l'allocataire une indemnité équivalant à 10 % des sommes réclamées au titre des prestations versées à tort et, d'autre part, majorer le montant de l'indu recouvré de 50 % ⁽²⁾.

(1) Instruction IT 2025-095 du 15 mai 2025.

(2) Articles L. 553-2 et L. 845-3 du CSS, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles (CASF), R. 823-23 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les sommes concernées sont alors recouvrées selon le droit commun applicable en la matière, avec la mise en place d'un **plan de remboursement personnalisé tenant compte de la situation de l'allocataire, de manière à lui laisser un reste à vivre suffisant** ⁽¹⁾.

Outre les conséquences sur le droit aux prestations passées et futures, le fait d'avoir intentionnellement omis de déclarer des revenus est également constitutif d'une **fraude** pouvant donner lieu au prononcé d'un **avertissement** ou d'une **pénalité** ⁽²⁾.

3. En l'état du droit, rien ne fait obstacle au cumul de revenus de remplacement et de revenus d'activités illicites

Les revenus issus d'activités illicites au sens de l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI ne sont aujourd'hui pas connus de France Travail. En tout état de cause, il n'est pas possible d'en tenir compte pour faire obstacle à l'ouverture des droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou à les intégrer aux ressources prises en compte pour l'ouverture des droits à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et à l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Par conséquent, ces revenus de remplacement peuvent être cumulés avec des revenus d'activités illicites, **et il n'est pas possible à France Travail de récupérer les sommes versées aux bénéficiaires de revenus d'activités illicites une fois ceux-ci découverts.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. La majoration du taux de CSG applicable aux revenus d'activités illicites et la fin de sa déductibilité partielle du revenu imposable

Le **I du présent article** vise à compléter l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale (CSS), qui fixe les différents taux de CSG applicables en fonction de la nature des revenus imposés, afin d'appliquer **un taux dérogatoire de 25 %** aux revenus issus d'activités illicites soumis à l'impôt sur le revenu en application de la présomption prévue à l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI.

Le **II** complète l'article 154 *quinquies* du code général des impôts pour **mettre fin à la déductibilité de la CSG portant sur ces revenus illicites du revenu imposable.**

(1) Articles L. 553-2 et D. 553-1 du CSS, en matière de prestations familiales par exemple.

(2) Articles L. 114-17 et R. 114-11 et suivants du CSS.

Le **III** prévoit que le I du présent article serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2026, tandis que le II s'appliquerait à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2026 et des années suivantes.

2. L'incompatibilité de la perception de revenus de remplacement et de celle de revenus d'activités illicites

Le **IV** prévoit l'insertion au code du travail d'un article L. 5425-1-1 **interdisant le cumul** des revenus de remplacement destinés aux travailleurs privés d'emploi avec des revenus d'activités illicites soumis à l'impôt sur le revenu, communiqués à France Travail par l'administration fiscale.

Il est précisé que les modalités d'application de ces dispositions seront fixées, pour l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et l'allocation pour les travailleurs indépendants (ATI), par les **accords relatifs à l'assurance chômage** conclus par les partenaires sociaux, et, pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS), par **décret en Conseil d'État**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement de ses rapporteurs ⁽¹⁾ complétant la section 2 du chapitre IV *ter* du titre I^{er} du livre I^{er} du CSS par un article L. 114-22-2-1.

Ce nouvel article prévoit que les **revenus issus d'activités illicites** soumis à l'impôt sur le revenu en application de la présomption prévue à l'article 1649 *quater*-0 B *bis* du CGI **sont pris en compte pour le calcul de l'ensemble des aides, prestations ou allocations attribuées sous condition de ressources**, ou réduites en fonction des revenus, au titre du présent code, du code de l'action sociale et des familles, du code rural et de la pêche maritime, du code de la construction et de l'habitation.

Il renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des **modalités d'application** du présent article.

(1) Amendement n° COM-132 de Mme Puissat et M. Henno.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

A. LA CRÉATION D'UN RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE POUR LES REVENUS ILLICITES RÉPOND ESSENTIELLEMENT À UNE LOGIQUE DE LUTTE CONTRE LES TRAFICS

La taxation de ces revenus illicites à un taux de CSG de 25 % lorsqu'ils sont révélés, au lieu du taux de 10,6 % ⁽¹⁾, identique à celui applicable aux revenus du patrimoine licites, combinée à la **fin de la déductibilité de la CSG** portant sur ces revenus illicites du revenu imposable, conduisent à construire un régime fiscal dérogatoire pour la taxation de ces revenus.

La finalité de ce régime fiscal dérogatoire est la lutte contre les trafics, dont l'intensification est légitime et nécessaire. La fiscalité dissuasive et punitive qu'il est ainsi proposé d'instaurer doit s'ajouter aux sanctions fiscales et pénales par ailleurs applicables aux personnes ayant tiré des ressources de trafics illicites.

La combinaison de ces deux mesures conduira le taux marginal maximal d'imposition applicable aux revenus illicites à 82 % pour les contribuables imposés au taux marginal maximal et redevables de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) au taux maximal de 4 % ⁽²⁾.

Même si le Conseil constitutionnel a déjà admis un taux maximal d'imposition de 73,6 % pour des revenus de capitaux mobiliers distribués de manière irrégulière ou occulte ⁽³⁾, un taux supérieur à 80 % peut sans doute présenter une certaine fragilité juridique ⁽⁴⁾. Il est possible de se demander s'il n'aurait pas été plus prudent de faire le choix de majorer les sanctions fiscales applicables plutôt que de construire un régime fiscal dérogatoire pour atteindre les objectifs répressifs et dissuasifs recherchés. La commission a toutefois choisi de laisser inchangée la hausse du taux de CSG proposée par le Gouvernement.

(1) Ce taux de 10,6 % remplace le taux antérieur de 9,2 % à compter des revenus perçus en 2025, en vertu de l'article 12 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

(2) CSG : 25 % ; CRDS : 0,5 % ; IR : 4 % ; CEHR : 4 % ; 7,5 % prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine. Ce taux diffère de celui de l'étude d'impact qui ne mentionnait pas le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019, cons. 10 à 11.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 67 à 74.

**EFFET ESTIMÉ DE L'APPLICATION AUX REVENUS ILLICITES
DU TAUX MAJORÉ DE CSG À 25 %**

Organismes impactés (régime, branche, fonds)	Impact financier en droits constatés (en M€)		
	Économie ou recette supplémentaire (signe +)		
	Coût ou moindre recette (signe -)		
	2026	2027	2028
Régime général/ROBSS/autre	+13,7 M€	+14,2M€	+14,7M€

Source : Étude d'impact du projet de loi.

Si ce n'est pas l'objectif essentiel du dispositif, le Gouvernement estime que la majoration de la CSG applicable aux revenus illicites permettra de générer des recettes supplémentaires. Le rendement attendu demeure hors de proportion avec le coût de ces trafics pour les finances publiques, en particulier pour les finances sociales, estimé pour le trafic de stupéfiants et la consommation de drogues illicites à laquelle il donne lieu à 7,7 milliards d'euros en 2019 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le rapporteur constate que le report de l'examen du projet de loi après le 1^{er} janvier 2026 rend nécessaire une modification de la date d'entrée en vigueur de la hausse du taux de CSG sur les revenus illicites. L'entrée en vigueur de la hausse « à compter du 1^{er} janvier 2026 », comme le prévoit le III de l'article 18 conduirait à l'appliquer aux revenus de l'année 2025. L'article sortirait alors du cadre défini par le Conseil constitutionnel pour l'application de la « petite rétroactivité » qui permet au législateur d'adopter des dispositions fiscales qui modifient les règles applicables à l'année en cours. Le rapporteur déposera donc en séance un amendement visant à reporter l'application de cette disposition aux revenus de l'année 2026.

**B. SEULE L'INTERDICTION DU CUMUL DES REVENUS DE REMPLACEMENT
AVEC LES REVENUS ILLICITES PRÉSENTE UN INTERÊT POUR LES
ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

L'interdiction du cumul entre allocations et revenus illicites permettra à France Travail de **récupérer *a posteriori* les sommes versées aux bénéficiaires de revenus issus d'activités illicites**. Elle répond à un vide juridique en l'absence de dispositions prévoyant cette possibilité actuellement et de dispositif d'échange d'informations entre l'administration fiscale et France Travail.

Une convention nationale devra être conclue avec les services administratifs, ayant connaissance des revenus illicites perçus, plus particulièrement la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), **afin d'organiser la transmission des données**. Les services concernés ont indiqué que

(1) Étude d'impact du projet de loi.

la procédure de recouvrement serait alignée sur celle de l'impôt sur le revenu, afin de tenir compte des règles de prescription applicables en la matière.

Afin de sécuriser le dispositif, la commission a adopté **un amendement de son rapporteur** ⁽¹⁾ **visant à apporter les garanties recommandées par la Défenseure des droits** dans son avis rendu sur le projet de loi. Cet amendement introduit explicitement la **possibilité d'une révision du recouvrement des allocations** de remplacement, notamment en présence d'un jugement définitif ou de l'annulation de la décision initiale par les services fiscaux. Il précise également que les **allocations sont réduites uniquement à hauteur des revenus illicites effectivement constatés**, et non supprimées, de la même façon que pour l'ensemble des prestations sociales. Un second amendement, rédactionnel, a également été adopté par la commission ⁽²⁾.

En revanche, les débats en commission ont permis de révéler les **sérieuses difficultés que posaient les modifications apportées par la commission des affaires sociales du Sénat**. Le rapporteur a par conséquent saisi les administrations concernées en vue d'apprécier la pertinence de l'introduction d'une nouvelle disposition interdisant le cumul des revenus illicites avec l'ensemble des prestations sociales.

En premier lieu, il est apparu que **ces dispositions ne sont pas utiles**, dans la mesure où seuls les revenus de remplacement souffraient d'un tel vide juridique. S'agissant des autres prestations sociales, les caisses peuvent déjà procéder à la réintégration de ces montants dans les bases ressources des prestations et prononcer les éventuels indus ou modifier les droits versés.

En second lieu, les dispositions introduites par le Sénat viendraient **fragiliser le dispositif existant de recouvrement des prestations indues**. Elles réservent en effet la **transmission des données de revenus illicites à la seule administration fiscale**, interdisant de ce fait aux services de police, de gendarmerie, au parquet ou à toutes administrations susceptibles de détenir cette information de communiquer ces renseignements, notamment aux organismes de sécurité sociale. Ces dispositions auraient pour effet de mettre fin à la coopération formalisée dans le cadre d'un protocole signé le 8 février 2013. L'instruction CNAF du 15 mai 2025 devrait donc être abrogée et les caisses d'allocations familiales (CAF) ne pourraient plus procéder à la prise en compte des revenus illicites jusqu'à la publication du décret.

Par ailleurs, étant des dispositions spéciales, **les dispositions introduites par le Sénat font obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 114-17 du CSS prévoyant le prononcé d'un avertissement ou d'une pénalité en cas de revenu non déclaré**. De façon plus générale, elles sont susceptibles de créer un *a contrario* avec les dispositions de droit commun en matière de réintégration des revenus frauduleux dans le calcul des prestations. En effet, actuellement, la

(1) Amendement n° CF167 de M. Labaronne.

(2) Amendement n° CF160 de M. Labaronne.

réintégration des revenus frauduleux se déduit du mécanisme même de calcul des prestations. Si un revenu a été élué, il doit être réintégré dans le calcul du droit aux prestations.

En revanche, **en prévoyant explicitement que les revenus illicites mentionnés à l'article 1649 *quater-0 B bis* du CGI sont intégrés dans le calcul des prestations** sous condition de ressources, ces dispositions réservent la réintégration dans le calcul des prestations aux seuls revenus illicites mentionnés à l'article 1649 *quater-0 bis*. **Elles excluent ce faisant les autres revenus qualifiés de frauduleux, la loi spéciale primant sur la loi générale.** Il ne sera donc plus possible pour les organismes de sécurité sociale de prendre en compte ces revenus dans le calcul des prestations.

Le rapporteur déposera donc un amendement visant à supprimer l'extension sénatoriale en séance.

*

* *

Article 15

Extension des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux transactions réalisées par tout moyen de paiement auprès d'un commerçant de biens de haute valeur

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article sans modification et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15, issu du projet de loi, renforce les obligations imposées aux **professionnels de la vente de biens de luxe en étendant leur assujettissement à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT)** pour toute transaction supérieure à 10 000 euros, et non plus uniquement pour les transactions supérieures à ce même plafond effectuées en espèces ou au moyen de monnaie électronique. Il s'agit d'anticiper l'entrée en vigueur en juillet 2027 du sixième paquet « anti blanchiment » de l'Union européenne qui prévoit également une telle obligation.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Au titre du **volet préventif** de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le code monétaire et financier encadre le recours à des **paiements en espèces** ou en **monnaie numérique**.

Un **plafond général** limitant le montant des paiements en espèces ou en monnaie numérique est tout d'abord prévu pour l'ensemble des transactions ⁽¹⁾. Il est fixé par décret à 1 000 euros pour les professionnels et les particuliers résidents fiscaux français, et à **10 000 euros pour les non-résidents fiscaux**. Pour ces derniers, si le paiement est effectué auprès d'un professionnel assujetti aux obligations de LBC-FT, le plafond de paiement est de 15 000 euros.

Des **dispositions spécifiques** sont par ailleurs prévues pour des secteurs économiques particulièrement à risque. Ainsi, les **commerçants de biens de haute valeur** sont assujettis aux obligations de prévention du blanchiment de capitaux lorsqu'ils acceptent des paiements en espèces ou en monnaie électronique d'un **montant supérieur à 10 000 euros** ⁽²⁾. Au regard des plafonds généraux déjà existant, ces obligations ne concernent que les transactions impliquant des résidents fiscaux étrangers pour des paiements entre 10 000 euros et 15 000 euros.

D'autres commerçants de biens dans des secteurs spécifiques ont des obligations plus larges. Les personnes se livrant au commerce de métaux précieux ou de pierres précieuses et les marchands d'œuvres d'art et d'antiquité sont ainsi assujettis aux obligations LCB-FT. Le 11° *bis* prévoit les mêmes règles pour les personnes se livrant au commerce de métaux précieux ou de pierres précieuses.

Les obligations LCB-FT se déclinent de façon à réduire les risques associés à des transactions présentant des risques importants. Elles impliquent :

– **la mise en place d'un système d'identification et d'évaluation des risques LCB-FT** et la mise en œuvre d'une politique adaptée à ces risques ⁽³⁾ ;

– **des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle** ⁽⁴⁾ avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution d'une transaction, couramment appelées opérations « *Know your customers* » (KYC). Elles se traduisent concrètement par l'obligation pour le commerçant de vérifier **l'identité du client**, l'objet et la nature de l'opération et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif lorsqu'il soupçonne qu'une opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme. Dans le cas d'une opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou

(1) Articles L. 112-6 et D. 112-3 du code monétaire et financier (CMF).

(2) 11° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, dont le plafond est précisé à l'article D. 561-10-1 du même code.

(3) Article L. 561-4-1 du code monétaire et financier.

(4) Article L. 561-5 du code monétaire et financier.

d'objet licite, le commerçant se renseigne auprès du client sur **l'origine des fonds et la destination de ces sommes** ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ⁽¹⁾. Cette **vigilance doit être constante** ⁽²⁾, ce qui implique pour les professionnels assujettis une obligation d'actualisation de leur connaissance du client pendant toute la durée de la relation d'affaires ;

– **les déclarations de soupçon** qui désignent l'obligation pour les professionnels assujettis de déclarer à Tracfin, toutes les opérations suspectes qu'ils constatent. **Dans le cas où ils ne parviendraient pas à satisfaire aux obligations de recueils d'informations**, notamment s'agissant de l'identité de leur client ou des bénéficiaires effectifs de l'opération, **ils doivent même s'abstenir d'établir toute relation d'affaires**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du I du présent article prévoit de modifier le 11° de l'article L. 561-2 du CMF afin que les personnes se livrant, à titre d'activité professionnelle régulière ou principale, au **commerce de biens relevant des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie ou de l'orfèvrerie** soient **assujetties aux obligations LCB-FT lorsque la valeur du bien dépasse 10 000 euros**. Contrairement au cadre actuel, ce seuil correspond à la valeur du bien faisant l'objet de la transaction, indépendamment du moyen de paiement utilisé. Les autres commerçants de biens demeurent régis par le cadre juridique actuel.

Le 2° du I du présent article prévoit l'application de la modification de l'article L. 561-2 du CMF aux îles de Wallis et Futuna. Il s'applique de plein droit en Nouvelle-Calédonie, en vertu de l'article L. 773-42 du CMF, et en Polynésie française, en vertu de l'article L. 774-42 du CMF.

Le II du présent article décale l'entrée en vigueur du dispositif au premier jour du deuxième mois suivant la publication de la loi pour permettre aux professionnels concernés de se préparer au changement du périmètre d'assujettissement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le présent article anticipe l'entrée en vigueur du paquet européen anti-blanchiment ⁽³⁾ adopté par le Conseil de l'Union européenne le 31 mai 2024 et qui entrera en application le 10 juillet 2027. Il vise ainsi à répondre aux enjeux

(1) Article L. 561-10-2 du code monétaire et financier.

(2) Article L. 561-6 du code monétaire et financier.

(3) Il est composé d'une directive n° 2015/849 et deux règlements d'application directe (n° 2024/1624 et n° 2024/1620).

identifiés par la récente commission d'enquête du Sénat sur la délinquance financière et la criminalité organisée ⁽¹⁾.

Les obligations LCB-FT qui incombent aux professionnels assujettis remplissent un **rôle déterminant pour Tracfin**. Les obligations de déclaration de soupçon constituent tout particulièrement une source d'information essentielle pour Tracfin qui recueille et analyse ainsi des renseignements de nature à lui permettre de prévenir la survenance d'opérations de blanchiment ou de mettre en mesure l'autorité judiciaire d'intervenir pour les réprimer.

L'extension aux opérations réalisées sans recourir à des espèces répond par ailleurs au fonctionnement des schémas de blanchiment. Si les espèces demeurent un vecteur de blanchiment important, du fait de leur cours légal et de l'utilisation qui peut en être faite de manière anonyme, d'autres vecteurs sont utilisés aujourd'hui dans les opérations de blanchiment. Des moyens financiers dématérialisés peuvent, par exemple, être utilisés pour blanchir de l'argent en faisant appel à des hommes de paille qui ne sont pas les bénéficiaires effectifs des biens acquis, ou bien à des moyens financiers ouverts avec une fausse identité. Ainsi, depuis le début de l'année 2025, les déclarations de soupçon transmises à Tracfin portant sur des transactions réalisées via des espèces ou de la monnaie électronique ne représentent que 20 % de l'ensemble de ces déclarations ⁽²⁾.

Cette extension est par ailleurs cohérente avec l'annonce du Gouvernement d'anticiper la mise en place au niveau national d'un plafond de paiement en espèces de 10 000 euros prévu par ce nouveau paquet européen anti-blanchiment. Cette mesure sera introduite par voie réglementaire, en modifiant l'article D. 112-3 du code monétaire et financier.

Par ailleurs, les dispositions spécifiques relatives aux vendeurs de biens de haute valeur lorsqu'ils acceptent des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à 10 000 euros deviendront sans objet, dans la mesure où plus aucune transaction en espèces supérieure à 10 000 euros ne sera autorisée.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des finances a par conséquent adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Commission d'enquête aux fins d'évaluer les outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, et de proposer des mesures face aux nouveaux défis, *Mme Nathalie Goulet (rapporteur)*, 20 juin 2025.

(2) *Source : réponses de Tracfin au questionnaire du rapporteur.*

Article 15 bis (nouveau)

Mise en place d'un programme annule de formation pour les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 bis, issu d'un amendement déposé en commission des finances ⁽¹⁾, prévoit que les personnes assujetties aux obligations LCB-FT mettent en place, chaque année, un **programme obligatoire de formation destiné à leurs dirigeants, salariés et collaborateurs** visant à renforcer la prévention, la détection et la déclaration des **fraudes fiscales, sociales et douanières**.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 561-34 du code monétaire et financier dispose qu'en vue d'assurer le **respect des obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme** (LCB-FT), les personnes assujetties à celles-ci mettent en place toute action de formation utile et assurent l'information régulière de leurs personnels.

La loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic ⁽²⁾ a introduit un quatrième alinéa afin que **tout professionnel assujetti à ces obligations suive une formation sur les obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme**. Un décret devant définir les conditions dans lesquelles cette formation obligatoire est mise en œuvre n'a pas encore été publié.

L'évaluation du respect de cette obligation est assurée par les autorités de contrôle compétentes pour chacun des secteurs de la LCB-FT mentionnées à l'article L. 561-36 du CMF.

(1) Amendement n° CF115 de Mme Arrighi.

(2) 7° du V de l'article 4 de la loi n° 2025-532 du vendredi 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I du présent article** prévoit que les personnes assujetties aux obligations LCB-FT mettent en place, chaque année, un **programme obligatoire de formation destiné à leurs dirigeants, salariés et collaborateurs**

Ce programme de formation vise à renforcer la prévention, la détection et la déclaration des **fraudes fiscales, sociales et douanières**, en lien avec les obligations de vigilance auxquelles elles sont soumises. Il **peut inclure** des modules relatifs à la lutte contre le **blanchiment des capitaux** et le **financement du terrorisme** lorsque les personnes ainsi formées concourent à la détection des infractions fiscales ou douanières.

Le **II du présent article** prévoit que les modalités de mise en œuvre de ce programme de formation sont déterminées par un arrêté du ministre chargé des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport de 2023 relatif au dispositif de LCB-FT ⁽¹⁾, **la portée des obligations de formation des professionnels assujettis au dispositif LCB-FT varie très fortement selon le degré de maturité de chaque profession à ces enjeux**. La Cour constate que, si les professions financières dans leur ensemble participent efficacement à la lutte contre le blanchiment de capitaux, ce n'est pas le cas de beaucoup de professions non financières, **insuffisamment structurées pour cette mission** ⁽²⁾.

Le rapporteur a par conséquent émis un avis favorable sur ce dispositif qui a été adopté en commission. Il répond à un souci exprimé par les autorités de contrôle de voir les obligations de formation mieux respectées, notamment dans les professions financières. Toutefois, les échanges intervenus *a posteriori* avec Tracfin et la direction générale du Trésor (DGT) ont fait apparaître les **difficultés que pose l'articulation de cette nouvelle disposition avec l'obligation de formation prévue à l'article L. 561-34** qui attend encore son décret d'application. Une redéfinition des obligations devra donc *a minima* être réalisée en séance pour prévenir le risque que celles-ci deviennent illisibles pour les professionnels assujettis.

(1) L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment – Exercices 2012-2022, S2023-0017, *Cour des comptes*, février 2023.

(2) Tracfin cite notamment parmi les professions disposant de marges de progression en matière de qualité et de volume de déclaration les agents sportifs, avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, professionnels de l'immobilier, sociétés de domiciliation.

CHAPITRE II

Renforcer les sanctions administratives et pénales

Article 16

Création d'un dispositif de sanctions administratives des organismes de formation professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 crée une obligation pour les centres de formation d'apprentis de transmettre certaines données issues de leur comptabilité analytique à France compétences ainsi qu'une sanction en cas de manquement à cette nouvelle obligation.

Il prévoit un dispositif de sanctions administratives pour les organismes de formation professionnelle, qui s'ajoute aux dispositions pénales déjà prévues par le code du travail.

En commission des affaires sociales du Sénat, à l'initiative des rapporteurs, la possibilité de suspendre les effets d'une déclaration d'activité d'un organisme de formation professionnelle a été étendue.

En séance, à l'initiative du Gouvernement, les dispositions relatives au passeport de prévention ont été précisées. La responsabilité de renseigner le passeport, ainsi que le périmètre des personnes qui peuvent en être titulaires, ont été clarifiées.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a modifié l'architecture des sanctions en prévoyant uniquement une sanction administrative pour les manquements aux obligations des organismes de formation professionnelle et en réservant les sanctions pénales aux manquements passibles d'une peine d'emprisonnement. Ces modifications, introduites par le rapporteur, visent à simplifier la procédure de sanction administrative en évitant une saisine systématique du procureur de la République.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'OBLIGATION POUR LES CENTRES DE FORMATION D'APPRENTIS DE TENIR UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

L'article L. 6231-4 du code du travail oblige tout centre de formation d'apprentis (CFA) à mettre en place une comptabilité analytique, c'est-à-dire une comptabilité centrée sur l'analyse des coûts.

Cette obligation a été introduite par l'article 24 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, à l'initiative du Gouvernement ⁽¹⁾. La mise en place d'une telle comptabilité devait permettre « d'appréhender les charges de manière homogène et d'organiser la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation et de suivi par les opérateurs de compétences, les Régions et France compétences », selon l'exposé sommaire de l'amendement.

(1) Amendement n° 1819 déposé par le Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale, en première lecture, à l'article 11.

B. LES SANCTIONS PÉNALES EXISTANTES POUR LES ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE QUI MANQUENT À LEURS OBLIGATIONS

• Les articles L. 6231-2 à L. 6231-7 énumèrent les missions des centres de formation d'apprentis.

• Le chapitre V du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail, intitulé « Dispositions pénales », énumère les infractions pénales qui résultent de manquements des organismes de formation professionnelle à leurs obligations. Il comprend vingt-trois articles. Les infractions et les sanctions afférentes sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES INFRACTIONS ET DES SANCTIONS ENCOURUES PAR LES ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Article	Infraction	Peine encourue
L. 6355-1	Absence de déclaration d'activité auprès de l'autorité administrative	4 500 euros d'amende
L. 6355-2	Déclaration d'activité sans les informations administratives du déclarant ou les éléments descriptifs de son activité	4 500 euros d'amende
L. 6355-3	Absence de déclaration rectificative en cas de modification d'un élément de la déclaration initiale	4 500 euros d'amende
L. 6355-4	Absence de déclaration de la cessation d'activité	4 500 euros d'amende
L. 6355-6	Absence de justification des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement	4 500 euros d'amende
L. 6355-7	Fonctions de direction, d'enseignement aux apprentis ou d'administration exercées par une personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur	4 500 euros d'amende
L. 6355-8	Absence de règlement intérieur applicable aux stagiaires et aux apprentis	4 500 euros d'amende
L. 6355-9	Absence, dans le règlement intérieur, de mesures applicables en matière de santé, de sécurité et de discipline telles que le prévoit l'article L. 6352-3	4 500 euros d'amende
L. 6355-10	Absence de bilan, compte de résultat et annexe	4 500 euros d'amende
L. 6355-11	Absence, pour un organisme exerçant des activités multiples, de comptabilité distincte pour les activités de formation professionnelle et celles de l'apprentissage	4 500 euros d'amende
L. 6355-12	Absence de désignation d'un commissaire aux comptes par un dispensateur de formation de droit privé	4 500 euros d'amende
L. 6355-13	Absence de contrôle des comptes par un commissaire aux comptes pour tout dispensateur de formation de droit privé constitué en groupement d'intérêt économique	4 500 euros d'amende

L. 6355-14	Absence de compte séparé pour l'activité de formation professionnelle et d'apprentissage, pour un dispensateur de formation de droit public	4 500 euros d'amende
L. 6355-15	Absence de transmission à l'autorité administrative de certains documents (bilan pédagogique et financier, compte de résultat...) alors que l'organisme exerce des actions en matière de formation professionnelle	4 500 euros d'amende
L. 6355-16	Réalisation d'une publicité mentionnant la déclaration d'activité sans respecter les formes prévues à l'article L. 6352-12	Un an d'emprisonnement, 4 500 euros d'amende
L. 6355-17	Réalisation d'une publicité comportant des mentions de nature à induire en erreur sur les formations proposées	Un an d'emprisonnement, 4 500 euros d'amende
L. 6355-18	Absence de contrat entre le dispensateur de formation et la personne physique qui suit une formation	4 500 euros d'amende
L. 6355-19	Établissement par le dispensateur de formation d'un contrat contraire aux prescriptions de l'article L. 6353-4	4 500 euros d'amende
L. 6355-20	Paiement indu demandé par le dispensateur de formation	4 500 euros d'amende
L. 6355-21	Faire payer une prestation au stagiaire empêché de suivre une formation par suite de formation majeure	4 500 euros d'amende
L. 6355-22	Ne pas mettre à disposition du stagiaire le document contenant les informations énumérées à l'article L. 6353-8	4 500 euros d'amende
L. 6355-23	Peine complémentaire d'interdiction d'exercer temporairement ou définitivement l'activité de dirigeant d'un organisme de formation professionnelle	Deux ans d'emprisonnement, 15 000 euros d'amende
L. 6355-24	Soustraction à certaines obligations liées à la formation professionnelle ou utilisation frauduleuse de fonds par un responsable d'un opérateur de compétences ou d'un fonds d'assurance formation	Cinq ans d'emprisonnement, 37 500 euros d'amende

Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Comme le prévoit l'article L. 6363-1, les agents de contrôle de l'inspection du travail, les inspecteurs de la formation professionnelle et les agents habilités peuvent rechercher et constater par procès-verbal les infractions prévues aux articles L. 6355-1 à L. 6355-22 et L. 6355-24. Une procédure de contrôle dure en moyenne un an (du lancement du contrôle à la dernière décision, hors contentieux juridictionnel) ⁽¹⁾. Le procureur de la République doit être informé des opérations envisagées en amont et peut s'y opposer.

Lorsque les agents constatent un manquement de la part d'un organisme de formation, ils peuvent soit :

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 165.

– en informer le procureur de la République et dresser un procès-verbal s’il ne s’y oppose pas ;

– intégrer le manquement dans le rapport de contrôle et signaler ainsi le manquement par un point d’attention ou une recommandation.

Selon l’étude d’impact ⁽¹⁾, les procès-verbaux sont peu utilisés par les services régionaux de contrôle. Ainsi, si entre 800 et 1 000 contrôles sont conduits annuellement par les agents des services régionaux de contrôle, une vingtaine seulement de procès-verbaux sont dressés chaque année ⁽²⁾.

• Des sanctions sont également prévues lorsque des agents de contrôle de l’inspection sont empêchés d’accomplir leur travail ou qu’ils font l’objet d’atteintes.

Le fait de faire obstacle à l’accomplissement des devoirs d’un agent de contrôle de l’inspection du travail est passible d’un an d’emprisonnement et d’une amende de 37 500 euros, conformément à l’article L. 8114-1 du code de travail.

Toute atteinte à un agent de contrôle de l’inspection du travail est également passible de sanctions, qui sont les mêmes que celles prévues pour atteinte à un officier de police judiciaire, conformément à l’article L. 8114-2 du code du travail :

– en cas d’actes de violences, les peines peuvent aller de trois ans d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende à dix ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende selon les circonstances ;

– en cas d’actes d’outrages, les peines peuvent aller de 7 500 euros d’amende à deux ans d’emprisonnement et 30 000 euros d’amende selon les circonstances ;

– en cas d’actes de résistance, qui constituent une rébellion au sens de l’article 433-6 du code pénal, les peines peuvent aller de deux ans d’emprisonnement et 30 000 euros d’amende à dix ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende selon les circonstances.

• Le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la huitième partie du code du travail prévoit la possibilité pour l’autorité administrative compétente ⁽³⁾ de prononcer à l’encontre d’un employeur une amende administrative en cas de manquements à certaines dispositions du code du travail relatives au temps de travail, aux salaires minimums et aux règles en matière d’hygiène et d’hébergement des travailleurs. Cette amende peut être prononcée après l’établissement d’un rapport de l’agent de contrôle de l’inspection du travail.

(1) Id, p. 163.

(2) Rapport n° 111 (2025-2026) de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 5 novembre 2025.

(3) Dans ce cas, le directeur de la direction régionale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités.

Le procureur de la République doit être informé par l'autorité administrative des suites données au rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail (article L. 8115-2). Le plafond de l'amende et les modalités selon lesquelles elle peut être majorée sont prévues à l'article L. 8115-3.

La personne concernée doit être informée par écrit en amont du prononcé de la sanction et être en mesure de présenter ses observations (article L. 8115-5). Elle peut contester la décision de l'administration devant le tribunal administratif (article L. 8115-6).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. Le renforcement des exigences de transmission de données à l'égard des centres de formation d'apprentis

Le 1° du présent article 16 complète l'article L. 6231-4 du code du travail afin que les centres de formation d'apprentis soient obligés de transmettre les données issues de leur comptabilité analytique à France compétences. Lorsque celle-ci n'est pas réalisée par un comptable public, le centre doit également fournir l'attestation du commissaire aux comptes ou de l'expert-comptable reconnaissant la fiabilité des données comptables transmises.

Le 2° du présent article 16 insère un nouvel article L. 6355-15-1 au sein du code du travail. Celui-ci crée une infraction pénale : l'absence de transmission des données et de l'attestation à France compétences, comme le prévoit l'article L. 6231-4, sera passible d'une amende de 4 500 euros.

2. La création d'un dispositif de sanctions administratives des organismes de formation professionnelle

Selon l'étude d'impact, le faible nombre de procès-verbaux dressés chaque année tient en partie à la lourdeur du dispositif. Les faits énumérés aux articles L. 6355-1 à L. 6355-24 ne sont donc, pris isolément, « *quasiment jamais poursuivis* » ⁽¹⁾.

En conséquence, le **3° du présent article 16** insère un nouveau chapitre VI, intitulé « Sanctions administratives », au sein du code du travail, qui crée un dispositif de sanctions administratives des organismes de formation professionnelle. Ce nouveau chapitre est composé de sept articles. Il reprend en grande partie la structure du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la huitième partie du code du travail décrit *supra*.

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 164.

• L'article L. 6356-1 précise les manquements qui peuvent faire l'objet d'une amende prononcée par l'autorité administrative compétente suite à un rapport de l'agent de contrôle compétent. L'autorité peut aussi décider d'adresser à l'employeur un avertissement. Sont concernés les manquements :

– aux dispositions des articles L. 6231-2 à L. 6231-7 : le renvoi paraît large, alors que l'article L. 6231-6 prévoit déjà une sanction pénale et que l'article L. 6231-7 concerne le pavoisement des drapeaux tricolore et européen sur la façade des CFA ;

– aux dispositions pénales mentionnées aux articles L. 6355-1 à L. 6355-24 : cette insertion suscite également des interrogations, alors que les dispositions visées sont déjà des infractions et non des obligations des organismes de formation professionnelle ;

– aux dispositions des articles L. 8114-1 et L. 8114-2 : cette dernière mention paraît également discutable dans la mesure où ces deux articles visent également des infractions. À cela s'ajoute le fait qu'une amende administrative pourrait se substituer à des poursuites pénales pour des faits de violences à l'encontre d'agents dépositaires de l'autorité publique, passibles de plusieurs années d'emprisonnement.

L'article précise que cette amende peut être prononcée « *sous réserve de l'absence de poursuite pénale* ».

Le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, relève que « *le projet de loi instaure [...] un régime de sanctions administratives dont le champ d'application défini par renvoi aux infractions pénales, l'ampleur des sanctions (amende maximale de 4 000 euros) et la finalité poursuivie sont identiques à ceux des sanctions pénales précitées* ». Il estime donc que « *ces dispositions rendent possible un cumul des poursuites contraire au principe de nécessité des délits et des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789* ». Il propose donc de modifier l'article afin « *d'interdire que des poursuites pénales et administratives puissent être déclenchées pour les mêmes faits et de permettre l'information réciproque des autorités concernées* » ⁽¹⁾.

Si les représentants de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont assuré que la mention retenue relative à l'absence de poursuites pénales résolvait les difficultés mises en évidence par le Conseil d'État dans son avis, la question du cumul des poursuites se pose. De plus, si l'étude d'impact mentionne « *un dispositif déjudiciarisé, en substitution des procès-verbaux* », force est de constater que les dispositions pénales ne sont pas abrogées par le présent texte. Les sanctions administratives s'ajoutent donc aux dispositions pénales.

(1) Avis n° 409898 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 11 septembre 2025, point 17, p. 8.

Cette mention ne clarifie pas non plus l'articulation entre l'abandon des poursuites pénales et l'engagement de la sanction administrative. Est-il nécessaire, pour engager la procédure administrative, que le procureur de la République se soit prononcé en faveur d'un classement sans suite ? Dans ce cas, la procédure serait alourdie et non allégée, puisqu'un procès-verbal devrait toujours être dressé par les agents des services régionaux de contrôle. À l'inverse, est-il envisagé qu'aucun procès-verbal ne soit dressé en cas de constat d'une infraction pénale ? Cela revient à déléguer aux agents des services régionaux le choix de l'opportunité des poursuites, ce qui paraît délicat constitutionnellement. Cela empêcherait également le procureur de la République de s'opposer aux poursuites.

- L'article L. 6356-2 prévoit l'information du procureur de la République par l'autorité administrative compétente dès qu'une amende administrative est prononcée en application de l'article L. 6356-1.

- Conformément à l'article L. 6356-3, le montant maximal de l'amende est plafonné à 4 000 euros, et peut être appliqué autant de fois qu'il y a de faits concernés par le manquement.

En cas de récidive dans un délai de deux ans, le plafond de l'amende est doublé.

Le plafond est majoré de 50 % lorsqu'un manquement est constaté un an après que l'auteur du manquement ait fait l'objet d'un avertissement pour un manquement de même nature.

- Conformément à l'article L. 6356-4, l'autorité administrative prend en compte, pour fixer le montant de l'amende :

- les circonstances et la gravité du manquement ;
- le comportement de l'auteur (notamment sa bonne foi) ;
- ses ressources et ses charges.

- L'article L. 6356-5 fixe la procédure contradictoire : la personne mise en cause doit être informée par l'autorité administrative compétente du manquement retenu à son encontre. Elle peut présenter ses observations dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours. À l'issue de ce délai, l'autorité administrative peut prononcer l'amende, par décision motivée.

Le délai de prescription de l'action de l'autorité administrative est de deux années révolues à compter du jour où le manquement a été commis.

- L'article L. 6356-6 prévoit que les amendes sont recouvrées selon les modalités prévues pour les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

- L'article L. 6356-7 renvoie à un décret la fixation des modalités d'application du chapitre créé par le présent article.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- En commission des affaires sociales, deux amendements déposés par les rapporteurs ont été adoptés.

L'amendement n° COM-134 complète l'article L. 6351-4-1 du code du travail.

Article L. 6351-4-1 du code du travail

Cet article donne la possibilité à l'autorité administrative qui a enregistré la déclaration d'activité d'un organisme d'en suspendre les effets en cas d'indices sérieux de manœuvre frauduleuse ou de manquement délibéré aux obligations attachées à cette déclaration d'activité. La suspension ne peut excéder quatre mois et intervient uniquement après que le titulaire de la déclaration d'activité ait été invité à présenter ses observations.

Cette suspension est décidée uniquement dans le cas d'un contrôle administratif et financier, tel que prévu à l'article L. 6361-1.

L'amendement précise que la suspension des effets de la déclaration d'activité d'un organisme de formation professionnelle en cas de soupçon de manœuvre frauduleuse est possible pour l'ensemble des contrôles menés par les agents de contrôle de la formation professionnelle.

L'amendement n° COM-135 procède à une modification rédactionnelle. Il insère également un nouvel article L. 6356-5-1 au sein du nouveau chapitre relatif aux sanctions administratives qui prévoit la possibilité de contester l'avertissement ou l'amende devant le tribunal administratif.

- En séance, le Sénat a adopté deux amendements.

L'amendement n° 293, déposé par les rapporteurs au nom de la commission des affaires sociales et adopté sur l'avis favorable du Gouvernement, procède à des modifications rédactionnelles. Il substitue à la référence « L. 6355-5-1 » la référence « L. 6355-5 », modifiant ainsi le numéro de l'article relatif à l'amende pénale encourue en cas de non transmission de la comptabilité analytique.

L'amendement n° 247 rect., déposé par le Gouvernement et adopté sur l'avis favorable de la commission, réécrit l'article L. 4141-5 du code du travail, relatif au passeport de prévention, et introduit une exception au plafond de 4 000 euros prévu à l'article L. 6356-3.

Le passeport de prévention

L'article L. 4141-2 prévoit les obligations de l'employeur en matière de formation de ses employés à la sécurité. Le passeport de prévention a été créé par l'article 6 de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, avec l'objectif de répondre aux enjeux de traçabilité des données relatives aux formations suivies par les travailleurs en matière de santé et de sécurité au travail.

Le I de l'amendement structure l'article L. 4141-5 relatif au passeport de prévention en cinq sections.

La première section rappelle le contenu du passeport de prévention : les attestations, les certificats, les certifications professionnelles et les diplômes obtenus dans le cadre de formations relatives à la santé et à la sécurité au travail.

La deuxième section précise le public bénéficiaire en prévoyant qu'il est ouvert à tout titulaire d'un compte professionnel de formation, ce qui n'est pas le cas dans le droit actuel, qui vise simplement les travailleurs.

La troisième section créée par l'amendement précise la liste des personnes qui doivent renseigner le passeport de prévention :

- l'employeur, lorsque les formations sont dispensées à son initiative, sauf si c'est un organisme de formation qui a dispensé la formation ;

- l'entreprise de travail temporaire, sauf si c'est un organisme de formation qui a dispensé la formation ;

- l'organisme de formation, pour les formations qu'il dispense directement ou par le biais d'un sous-traitant ;

- les ministères et organismes certificateurs ;

- les organismes qui financent la formation, mentionnés à l'article L. 6353-10 du code du travail ;

- le titulaire du passeport de prévention, lorsqu'il a suivi des formations de sa propre initiative.

L'objectif affiché par le Gouvernement dans l'exposé sommaire de l'amendement est notamment de responsabiliser les organismes de formation afin que l'employeur ne soit pas le seul à renseigner le passeport de prévention.

La quatrième section organise l'accès aux données contenues dans le passeport de prévention :

- le titulaire du passeport a accès à l'ensemble des informations qui y figurent ;

– l’employeur peut consulter et conserver l’ensemble des données qui y sont contenues, sauf opposition du titulaire.

Dans le droit actuel, l’employeur doit être autorisé par le travailleur pour pouvoir consulter les données contenues dans le passeport de prévention. La réécriture proposée par le Gouvernement renverse donc la logique en proposant que l’employeur ait accès par principe aux données. Le dispositif va plus loin en autorisant l’employeur à conserver les données, ce qui a suscité des interrogations de la part des représentants de la commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil). Aucune durée de conservation des données n’est précisée dans le texte.

La cinquième section concerne les modalités de mise en œuvre, qui restent déterminées par le conseil national de prévention et de santé au travail.

Le I de l’amendement insère également dans le code un nouvel article L. 6355-15-1 qui crée une nouvelle infraction pénale : le fait pour un organisme de formation de ne pas renseigner le passeport de prévention sera passible de 2 500 euros d’amende. L’insertion signifie également que cette sanction pénale pourra être transformée en sanction administrative par les services régionaux de contrôle.

Le II de l’amendement, enfin, prévoit que lorsque ce manquement aura été constaté, l’amende administrative encourue est plafonnée à 2 000 euros.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l’amendement AS539 du rapporteur, qui vise à simplifier le dispositif de sanctions applicable aux organismes de formation. L’article 16 crée des amendes administratives qui viennent s’ajouter aux sanctions pénales existantes. Cette structuration obligerait les services régionaux de contrôle à solliciter préalablement le parquet avant d’engager une procédure administrative, pour éviter tout cumul des sanctions.

L’amendement simplifie l’échelle des sanctions en proposant une gradation des sanctions.

Pour l’ensemble des infractions mentionnées aux articles L. 6355-1 à L. 6355-23, il conserve la possibilité, introduite par l’article 16, qu’elles soient sanctionnées grâce à une amende administrative, sans qu’il soit nécessaire de saisir le parquet au préalable. Tout manquement aux obligations des centres de formation d’apprentis énumérées aux articles L. 6231-2 à L. 6231-7 pourra également être sanctionné par une amende administrative.

L’amendement conserve une sanction de nature pénale pour l’infraction prévue à l’article L. 6355-24 du code du travail, passible de cinq ans

d'emprisonnement, considérant qu'il n'est pas pertinent de la transformer en une amende pénale.

De même, il écarte la possibilité de mettre une amende administrative pour les infractions prévues aux articles L. 81141 et L. 8114-2 du code du travail, qui visent les obstacles et outrages aux agents de contrôle de l'inspection du travail : il apparaît important, pour des faits relevant de l'atteinte aux personnes, que le procureur de la République demeure compétent.

En cohérence, l'amendement supprime également les nouvelles amendes pénales introduites par l'article 16, soit celle relative au fait de ne pas transmettre les données issues de la comptabilité analytique (prévues au nouvel article L. 6355-5) et celle relative à l'absence de renseignement du passeport de prévention (prévues au nouvel article L. 6355-15-1).

*

* *

Article 16 bis

Respect des principes républicains et des conditions de diplôme par les organismes de formation professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *bis*, inséré par la commission des affaires sociales du Sénat à l'initiative des rapporteurs, précise les obligations que doivent respecter les organismes de formation professionnelle en complétant la liste des éléments devant figurer dans leur règlement intérieur.

L'article prévoit, en outre, de nouveaux cas dans lesquels un organisme de formation professionnelle doit procéder au remboursement de sommes perçues.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les organismes de formation professionnelle doivent être certifiés s'ils veulent bénéficier de fonds publics ou mutualisés de la part d'un opérateur de compétences, d'une commission paritaire interprofessionnelle régionale, de l'État, de la région, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'opérateur France Travail ou encore de l'association qui gère le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ⁽¹⁾.

Tout organisme de formation professionnelle doit établir un règlement intérieur, qui s'applique aux stagiaires et aux apprentis, comme le prévoit l'article L. 6352-3 du code du travail. Ce document doit déterminer :

(1) Article L. 6316-1 du code du travail.

- les principales mesures applicables en matière de santé, de sécurité dans l'établissement et de discipline ;

- ainsi que les modalités de représentation des stagiaires et des apprentis.

Le fait de ne pas établir de règlement intérieur est passible d'une amende pénale de 4 500 euros, conformément à l'article L. 6355-8 du même code.

L'article L. 6313-1 détaille les actions considérées comme concourant au développement des compétences :

- les actions de formation ;
- les bilans de compétences ;
- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience ;
- les actions de formation par apprentissage.

Les articles L. 6213-2 à L. 6313-7 définissent ces différentes actions et leurs objets.

Lorsqu'à l'occasion d'un contrôle, il est constaté que des actions financées par des fonds de la formation professionnelle ont poursuivi d'autres buts que ceux mentionnés aux articles L. 6313-1 à L. 6313-8, ces actions sont réputées inexécutées et l'organisme doit procéder au remboursement des fonds perçus pour ces actions.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

Le présent article, issu de l'amendement n° COM-136 déposé par les rapporteurs en commission des affaires sociales, crée de nouvelles obligations pour les organismes de formation qui sollicitent des fonds auprès des financeurs publics.

Le **2° de l'article 16 bis** rétablit l'article L. 6352-4 du code du travail. Il prévoit qu'un organisme de formation professionnelle qui sollicite des fonds auprès des financeurs mentionnés à l'article L. 6316-1 doit respecter un certain nombre d'obligations :

- assurer le traitement égal de tous les stagiaires et apprentis ;
- veiller au respect de la liberté d'expression et de conscience ;
- ainsi que veiller à la neutralité des enseignements dispensés.

Ces obligations doivent être inscrites dans le règlement intérieur de l'organisme.

Le **3° de l'article 16 bis** modifie l'article L. 6262-3 pour préciser les modalités de contrôle des organismes de formation professionnelle.

Il distingue quatre cas dans lesquels un organisme de formation professionnelle doit rembourser les fonds auprès de financeurs :

– lorsque les actions financées par les fonds de la formation professionnelle ont poursuivi d'autres buts que ceux définis aux articles L. 6313-1 à 6313-8 (situation prévue aujourd'hui par l'article L. 6362-3) ;

– lorsque l'action de formation est assurée par un formateur qui ne satisfait pas aux obligations de formation, définies à l'article L. 6252-1 ;

– lorsque l'action de formation concerne l'exercice d'une profession réglementée ou d'une profession de santé, alors que les formateurs ne satisfont pas aux obligations de formation ou que les bénéficiaires ne disposent pas des prérequis nécessaires ;

– en cas de manquement de l'organisme à ses obligations de traitement égal des apprentis et stagiaires, et de veiller à la neutralité des enseignements dispensés, telles que prévues par l'article L. 6352-4 rétabli par le présent article 16 *bis*.

L'article 16 *bis* n'a fait l'objet d'aucune modification en séance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels AS540 et AS541 du rapporteur.

*

* *

Article 16 ter
**Renforcement du contrôle *a priori* des organismes de formation
professionnelle déposant une déclaration d'activité**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *ter*, inséré par la commission des affaires sociales du Sénat à l'initiative des rapporteurs, complète la liste des motifs justifiant l'annulation d'une déclaration d'activité figurant à l'article L. 6351-3 du code du travail.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Tout organisme qui met en œuvre des actions de formation professionnelle (telles que définies à l'article L. 6313-1 du code du travail) doit déposer auprès de l'autorité administrative une déclaration d'activité ⁽¹⁾, au plus tard dans les trois mois suivant la conclusion par le prestataire de formation de la première convention ou du premier contrat de formation professionnelle ⁽²⁾. Celle-ci comprend les informations administratives du déclarant (soit la dénomination, l'adresse, l'objet de l'activité et le statut juridique du déclarant ⁽³⁾), ainsi que les éléments descriptifs de son activité ⁽⁴⁾. Elle doit être accompagnée des pièces justificatives énumérées à l'article R. 6351-5 du même code.

Conformément à l'article L. 6351-3 du même code, l'enregistrement de la déclaration d'activité peut être refusé, de manière motivée, dans les cas suivants :

- les prestations prévues dans les premiers documents conventionnels ne correspondent pas aux actions de formation professionnelle définies à l'article L. 6313-1 du même code ;
- les dispositions relatives obligations des organismes de formation, prévues au chapitre III du titre V du livre III ⁽⁵⁾ ne sont pas respectées ;
- les statuts de l'organisme ne mentionnent pas expressément dans leur objet l'activité de formation en apprentissage ;
- l'une des pièces justificatives n'est pas produite.

(1) Article L. 6351-1 du code du travail.

(2) Article R. 6351-1 du même code.

(3) Article R. 6351-4 du même code.

(4) Article L. 6351-2 du même code.

(5) Parmi lesquelles l'obligation de conclure une convention entre l'acheteur et l'organisme de formation, l'obligation d'information vis-à-vis des stagiaires et des apprentis et l'obligation d'information vis-à-vis des organismes financeurs.

Conformément à l'article L. 6351-4 du même code, l'enregistrement peut être annulé par décision de l'autorité administrative lorsqu'il est constaté, après un contrôle :

– que les prestations ne correspondent pas aux actions définies à l'article L. 6313-1 ;

– que l'une des diverses obligations énumérées au chapitre III du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail n'est pas respectée ;

– que malgré une mise en demeure de se conformer aux textes applicables, l'une des dispositions relatives au fonctionnement des organismes de formation professionnelle ⁽¹⁾ ou aux missions des centres de formation d'apprentis ⁽²⁾ n'est pas respectée ;

– qu'un organisme a utilisé des documents frauduleux pour obtenir indûment l'enregistrement de la déclaration d'activité, le versement d'une aide ou la prise en charge de tout ou partie du prix de prestations de formation professionnelle.

L'intéressé doit être invité à faire part de ses observations avant toute décision d'annulation.

L'État exerce un contrôle administratif et financier :

– sur les actions de formation professionnelle mises en œuvre par les employeurs lorsque celles-ci sont financées par des fonds publics ⁽³⁾ ;

– sur les activités en matière de formation professionnelle conduites par les organismes mentionnés au 1° de l'article L. 6361-2, incluant les organismes de formation professionnelle ;

– sur les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle, dès lors que ces dernières sont financées en partie par l'État ⁽⁴⁾.

Les contrôles peuvent être opérés sur place ou sur pièces, conformément à l'article L. 6362-8 du code du travail.

Si les employeurs ⁽⁵⁾ ou les organismes de formation professionnelle ⁽⁶⁾ ne présentent pas, lors des opérations de contrôle, les documents et pièces justifiant les

(1) Prévues au chapitre II du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail.

(2) Prévues au titre III du livre II de la sixième partie du code du travail.

(3) Comme prévu à l'article L. 6361-1 du code du travail, l'État, les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations, l'opérateur France Travail et les opérateurs de compétences.

(4) Comme prévu au 2° de l'article L. 6361-2 du code du travail.

(5) Article L. 6263-4 du même code.

(6) Article L. 6362-6 du même code.

objectifs et la réalisation des actions de formation professionnelle, alors ces actions sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement.

Ces remboursements doivent intervenir dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations. À défaut, l'intéressé doit verser au Trésor public une somme équivalente aux remboursements non effectués ⁽¹⁾. Ce remboursement constitue bien une sanction ayant le caractère d'une punition, comme rappelé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 16 mars 2017 ⁽²⁾, justifiée par la nécessité d'assurer l'effectivité du remboursement.

Les décisions de rejet et de versement prises par l'autorité administrative interviennent uniquement si une procédure contradictoire a été respectée (article L. 6362-10 du même code).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

Le présent article, issu de l'amendement n° COM-137 déposé par les rapporteurs en commission des affaires sociales, renforce le contrôle des organismes de formation professionnelle en complétant la liste des motifs qui justifient l'annulation d'une déclaration d'activité.

Il reprend une partie des dispositions de l'article 20 de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2025 ⁽³⁾ au motif que celles-ci ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte de la proposition de loi initiale.

L'article 16 ter complète l'article L. 6351-3 du code du travail avec trois nouveaux cas justifiant le refus d'une déclaration d'activité :

– l'organisme ne dispose pas des locaux adaptés à la mise en œuvre d'actions de formation par apprentissage ;

– le dirigeant (de droit ou de fait) de l'organisme a fait l'objet, dans les quatre ans précédant la demande, d'un procès-verbal constatant l'une des infractions prévues aux articles L. 6355-1 à L. 6355-22, assorti d'une annulation de la déclaration d'activité ;

– le dirigeant (de droit ou de fait) de l'organisme a fait l'objet, à l'occasion d'un contrôle et dans les cinq ans précédant la demande d'une décision de rejet et de versement mentionnée à l'article L. 6362-10, et ne peut pas justifier du règlement du montant exigible.

(1) Article L. 6362-7-1 du même code.

(2) *Décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017, Société Segula Matra Automotive, sanction du défaut de remboursement des fonds versés au profit d'actions de formation professionnelle continue.*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-887 DC du 26 juin 2025, Loi contre toutes les fraudes aux aides publiques.*

L'article 16 *ter* n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement AS548 du rapporteur, qui tire les conséquences de l'abrogation des dispositions pénales à l'article 16. Le refus d'une déclaration d'activité pourra ainsi être justifié lorsque le dirigeant de droit ou de fait de l'organisme a vu, dans les quatre années précédant sa nouvelle demande, une déclaration d'activité annulée dans les conditions fixées au 4° de l'article L. 6351-4.

*
* *

Article 16 quater (nouveau)

Renforcement des obligations de publicité sincère des organismes de formation professionnelle

Introduit par la commission

L'article 16 *quater* renforce les obligations de publicité sincère des organismes de formation professionnelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code du travail impose aux organismes de formation une obligation spécifique de transparence en matière de publicité. À ce titre, l'article L.6352-13 prévoit que « *la publicité réalisée par un organisme de formation ne doit comporter aucune mention de nature à induire en erreur sur les conditions d'accès aux formations proposées, leurs contenus, leurs sanctions ou leurs modalités de financement* ».

Conformément à l'article L. 6355-17, le non-respect de cette obligation est passible d'un an d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende : « *le fait de réaliser une publicité comportant une mention de nature à induire en erreur sur les conditions d'accès aux formations proposées, leurs contenus, leurs sanctions ou leurs modalités de financement* ». Ainsi, toute information trompeuse portant sur ces éléments constitue une infraction pénale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales a adopté, suivant l'avis favorable du rapporteur, l'amendement AS399 de Mme Nicole Dubré-Chirat (groupe Ensemble pour la République), visant à renforcer l'obligation de publicité sincère applicable

aux organismes de formation, sous-amendé par le rapporteur. Son sous-amendement AS457 tire les conséquences de l'abrogation des dispositions pénales prévue à l'article 16 en supprimant le troisième alinéa de l'amendement AS399, qui modifiait l'un des articles abrogés par le rapporteur à l'article 16.

L'article 16 *quater* clarifie le champ de l'obligation de publicité sincère applicable aux organismes de formation prévue à l'article L. 6352-13 du code du travail. Outre les informations déjà mentionnées par l'article sur lesquelles l'organisme doit fournir une information sincère, il ajoute :

- les modalités de formation ;
- la situation de l'organisme au regard de l'habilitation accordée par le ministère ;
- la situation de l'organisme certificateur en vue de préparer à l'acquisition d'une certification professionnelle, d'une certification ou d'une habilitation et d'évaluer les candidats inscrits aux sessions d'examen conduisant à leur obtention.

Alors que certains organismes qui ne sont plus habilités continuent de faire la promotion de leurs formations, ces ajouts ont pour objectif de mieux protéger les usagers des organismes de formation professionnelle.

*

* *

Article 17

Levée de l'interdiction du cumul des sanctions conventionnelles et financières, extension du domaine de contrôle et renforcement des mesures de lutte contre la surprescription

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 supprime l'interdiction de cumuler la pénalité financière et la sanction conventionnelle à l'égard des professionnels de santé à l'origine d'une fraude ou d'un manquement. Il modifie également les règles relatives aux procédures de mise sous objectif et de mise sous accord préalable d'un professionnel de santé en cas de « surprescription » : il aligne le périmètre des prestations concernées pour les centres de santé et les sociétés de téléconsultation sur celui des professionnels de santé et il met fin à la possibilité pour le professionnel de santé de refuser la procédure de mise sous objectif.

Le Sénat a complété cet article en commission en prévoyant le non-remboursement des prescriptions des professionnels de santé ayant fait l'objet d'une mesure de déconventionnement suite à une fraude, puis en séance publique en ouvrant la possibilité à l'assurance maladie de refuser temporairement le conventionnement d'un professionnel de santé lorsque celui-ci a commis une fraude au cours des deux années qui précèdent la demande.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé la disposition introduite par le Sénat qui prévoyait le non-remboursement des prescriptions des professionnels de santé ayant fait l'objet d'une mesure de déconventionnement suite à une fraude.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'INTERDICTION DE CUMULER LES SANCTIONS EN CAS DE FRAUDE D'UN PROFESSIONNEL DE SANTÉ

Différents types de sanctions peuvent être mises en œuvre par l'assurance maladie lorsqu'elle constate une fraude commise par un professionnel de santé : une action pénale ou ordinaire, une pénalité financière prononcée par le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie ou encore une sanction conventionnelle.

1. Les pénalités financières

• Le II de l'article L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale énumère les cas de fraude ou les manquements pouvant conduire le directeur d'une caisse primaire d'assurance maladie à prononcer une pénalité financière à l'encontre, notamment, des professionnels de santé visés au 3° du I dudit article. Le dispositif trouve à s'appliquer lorsque :

– le non-respect de règles a conduit à une demande, une prise en charge ou un versement indu ;

– le non-respect des règles a fait obstacle aux contrôles ou à la bonne gestion d'un organisme local d'assurance maladie ;

– une récidive a été constatée après deux mises sous accord préalable ;

– des abus ont été constatés en matière de soins, de prescription d'arrêt de travail et d'application de la tarification des actes et autres prestations ⁽¹⁾ ;

– le professionnel organise ou participe au fonctionnement d'une fraude en bande organisée.

• Le III du même article encadre, en fonction de la gravité des faits, le montant de la pénalité. Si les sommes concernées sont déterminées, il est fixé dans une limite de 70 % de celles-ci. Si elles ne sont pas clairement déterminées, le montant de la pénalité est établi de manière forfaitaire, dans la limite de quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale ⁽²⁾.

Les montants de ces plafonds ont été rehaussés par l'article 78 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

En cas de récidive, le montant de la pénalité est doublé.

• Ces plafonds sont rehaussés dans les cas de fraude définis par voie réglementaire, comme le prévoit le 1° du IV du même article :

– soit à 300 % des sommes concernées ;

– soit à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale ;

– soit, en cas de fraude commise en bande organisée, à 400 % des sommes indues et jusqu'à seize fois le plafond mensuel de la sécurité sociale.

Pour les cas de fraude, la pénalité ne peut être inférieure à un certain plancher, fixé à la moitié du plafond mensuel de la sécurité sociale (2° du IV).

Ces cas sont notamment définis à l'article R. 147-11 du code de la sécurité sociale, dès lors que les faits commis ont eu pour objectif d'obtenir ou de faire obtenir un avantage ou le bénéfice d'une prestation injustifiée.

• Le dernier alinéa du III interdit le cumul d'une pénalité financière et d'une sanction conventionnelle pour les mêmes faits.

(1) Conformément au II de l'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Ce plafond est établi à 3 925 euros par l'arrêté du 19 décembre 2024 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2025.

L'interdiction de sanctionner plusieurs fois le même fait résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ⁽¹⁾. Si le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes actions commises par une même personne fassent l'objet de poursuites différentes, la jurisprudence constitutionnelle a précisé les modalités de cumul des sanctions ou des poursuites.

Une même personne ne peut ainsi faire l'objet de plusieurs poursuites tendant à réprimer les mêmes faits qualifiés de manière identique, par des sanctions de même nature, aux fins de protéger les mêmes intérêts sociaux, comme l'énonce le Conseil constitutionnel dans une décision du 3 décembre 2021 ⁽²⁾. Le commentaire publié précise qu'il suffit qu'un seul des trois éléments diffère (faits, intérêts sociaux protégés, nature des sanctions) pour que le cumul de poursuites respecte le principe de nécessité des peines ⁽³⁾.

2. Les sanctions conventionnelles

Les professionnels de santé peuvent faire l'objet de sanctions conventionnelles sous la forme d'une suspension du droit à des dépassements autorisés, de la participation au versement des cotisations sociales ou du bénéfice de certaines rémunérations. Le déconventionnement est également possible, qui voit l'assurance maladie mettre fin au conventionnement du professionnel de santé : ses actes sont alors remboursés sur la base d'un tarif minimal fixé par arrêté ministériel, dit tarif d'autorité ⁽⁴⁾.

L'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale prévoit le déconventionnement en cas de violation des engagements prévus par la convention. En cas d'urgence, c'est-à-dire lorsque cette violation est particulièrement grave ou qu'il en résulte un préjudice financier pour l'assurance maladie, le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie peut décider de suspendre les effets de la convention pour une durée maximale de trois mois ⁽⁵⁾.

La durée maximale du déconventionnement varie d'une convention à l'autre. Pour les médecins libéraux, la sanction de déconventionnement ferme ou avec sursis peut être prononcée pour une période n'excédant pas trois ans ⁽⁶⁾. Pour les centres de santé, cette durée peut aller jusqu'à cinq ans ⁽⁷⁾.

(1) « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. » *Il en découle le principe dit, selon l'adage latin, du non bis in idem.*

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021, Société Specitubes.

(3) [Commentaire de la décision n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021, Société Specitubes.](#)

(4) Article L. 162-5-10 du code de la sécurité sociale.

(5) Article R. 162-54-10 du code de la sécurité sociale.

(6) Article 104-1 de la convention nationale organisant les relations entre les médecins libéraux et l'assurance maladie, signée le 4 juin 2024.

(7) Article 75 de l'accord national destiné à organiser les rapports entre les centres de santé et les caisses d'assurance maladie, conclu le 28 août 2025.

Pour l'ensemble des professionnels de santé, en cas de récurrence, le directeur de la caisse peut procéder à un déconventionnement d'office pour une durée qui ne peut excéder cinq ans ⁽¹⁾.

B. LE RENFORCEMENT DES PROCÉDURES DE MAÎTRISE DE LA HAUSSE DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES EN CAS D'ARRÊT MALADIE

Un arrêt de travail constitue une prescription d'un médecin ou d'une sage-femme attestant que l'état d'une personne ne lui permet pas d'exécuter son contrat de travail ou de poursuivre son activité. Lorsque le salarié ou l'agent public remplit les conditions de présence dans l'entreprise, de cotisation et d'affiliation à un régime de sécurité sociale, il a droit, au titre de son arrêt de travail, au versement d'indemnités journalières par son régime d'assurance maladie.

Les dépenses d'indemnités journalières en cas d'arrêt maladie connaissent depuis 2010 une progression importante, hors indemnités dérogatoires liées au covid-19 :

- entre 2010 et 2019, la croissance annuelle moyenne s'établissait à 2,9 % ;
- entre 2019 et 2023, elle s'établissait à 6,3 %.

Au cours de la période 2010-2023, il est estimé que les facteurs économiques (hausse des salaires notamment) et démographiques expliquent 60 % de la hausse des dépenses d'indemnités journalières. Les 40 % restants sont liés à une sinistralité accrue à âge donné, avec un allongement de la durée moyenne des arrêts et une hausse de la proportion de personnes indemnisées à âge identique. Selon le rapport de l'assurance maladie pour 2026, si les causes sont multifactorielles et difficiles à isoler, l'une d'entre elles est la prescription d'arrêts de travail non justifiés ⁽²⁾.

La liberté de prescription du médecin est garantie à l'article L. 162-2 du code de la sécurité sociale et l'indépendance professionnelle du médecin dans l'exercice de son art est reconnue comme principe général du droit depuis 2000 ⁽³⁾. Toutefois, le Conseil constitutionnel a signifié que la préservation de l'équilibre financier de la sécurité sociale constituait un objectif de valeur constitutionnelle ⁽⁴⁾. Les deux principes doivent donc être conciliés.

Parmi les dispositifs déployés par l'assurance maladie pour maîtriser le recours aux arrêts de travail, diverses mesures concernent les prescripteurs. Le service du contrôle médical identifie les professionnels de santé dont l'activité de prescription d'arrêt de travail « *apparaît anormalement élevée au regard de la*

(1) Article R. 162-54-11 du code de la sécurité sociale.

(2) Caisse nationale de l'assurance maladie, rapport « Charges et produits – Propositions de l'assurance maladie pour 2026 », publié le 24 juin 2025, p. 106.

(3) Tribunal des conflits, 14 février 2000, n° 00-02.929.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

pratique constatée chez les professionnels de santé appartenant à la même profession »⁽¹⁾.

Les médecins généralistes qui présentent un nombre important de prescriptions d'arrêt de travail rapporté au nombre de patients actifs se voient donc proposer avec le service médical un rendez-vous procurant l'occasion « *d'alerter le médecin sur son niveau d'activité et de lui présenter les outils disponibles pour l'aider à modifier ses habitudes de prescription* »⁽²⁾.

Si le niveau de prescription demeure élevé, deux procédures plus contraignantes sont prévues à l'article L. 162-1-15 du code de la sécurité sociale :

– la mise sous objectif (MSO), prévue au II, qui amène le directeur de l'organisme local d'assurance maladie à proposer au professionnel de s'engager à atteindre un objectif de réduction des prescriptions ou réalisations dans un délai déterminé ;

– la mise sous accord préalable (MSAP), prévue au I, si le professionnel de santé refuse la mise sous objectif, subordonnant l'ensemble des actes, produits, prestations, qu'il prescrit à l'accord préalable du service du contrôle médical pour une durée maximale de six mois. Une exception à cet accord préalable demeure en cas d'urgence attestée par le professionnel de santé prescripteur.

Ces deux procédures sont déclenchées lorsque l'une des quatre situations suivantes est constatée par le service du contrôle médical :

– un nombre ou une durée d'arrêts de travail prescrits par le professionnel de santé et donnant lieu au versement d'indemnités journalières, ou un nombre de tels arrêts de travail rapporté au nombre de patients pour lesquels au moins un acte ou une consultation a été facturé au cours de la période considérée, significativement supérieur aux données moyennes constatées, pour une activité comparable, pour les professionnels de santé exerçant la même profession dans le ressort de la même agence régionale de santé ou dans le ressort du même organisme local d'assurance maladie ;

– un nombre de prescriptions de transports ou d'un montant de remboursement de transports occasionnés par lesdites prescriptions, ou encore un tel nombre ou un tel montant rapporté au nombre de patients pour lesquels au moins un acte ou une consultation a été facturé au cours de la période considérée, significativement supérieur à la moyenne des prescriptions de transport constatée, pour une activité comparable, pour les médecins exerçant dans le ressort de la même agence régionale de santé ou dans le ressort du même organisme local d'assurance maladie ;

(1) Article L. 315-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Site de l'assurance maladie, actualité publiée le 27 juin 2025 – « MSO-MASP 2025-2026 : toutes les informations sur le dispositif qui débutera en septembre ».

– un taux de prescription de transports en ambulance, rapporté à l'ensemble des transports prescrits, significativement supérieur aux données moyennes constatées, pour une activité comparable, pour les médecins installés dans le ressort de la même agence régionale de santé ou dans le ressort du même organisme local d'assurance maladie ;

– un nombre de réalisations ou de prescriptions d'un acte, produit ou prestation, ou un nombre de telles réalisations ou prescriptions rapporté au nombre de patients pour lesquels au moins un acte ou une consultation a été facturé au cours de la période considérée, significativement supérieur à la moyenne des réalisations ou des prescriptions constatée, pour les professionnels de santé exerçant la même profession dans le ressort de la même agence régionale de santé ou dans le ressort du même organisme local d'assurance maladie.

Sont donc concernés les arrêts de travail, les prescriptions de transport, les prescriptions de transports en ambulance et les réalisations ou prescriptions d'acte, de produit ou de prestation. La comparaison s'effectue, à activité comparable, avec les médecins installés dans le même territoire.

Lorsqu'une des situations mentionnées est constatée, le professionnel de santé en est notifié. Les faits ou les données chiffrées relatives à sa pratique et à la moyenne servant de base de référence lui sont communiqués. Il a un mois pour être entendu ou présenter ses observations écrites ⁽¹⁾. Le directeur de l'organisme local d'assurance maladie peut alors renoncer, proposer au professionnel de santé de s'engager dans une mise sous objectif, ou poursuivre la procédure de mise sous accord préalable.

Si le professionnel s'engage dans une mise sous objectif, une proposition lui est notifiée par le directeur de l'organisme local d'assurance maladie, comportant notamment l'objectif de réduction du nombre de prescription ou réalisations et le montant maximum de la pénalité encourue en cas de dépassement de l'objectif, ainsi que la période impartie pour atteindre cet objectif, comprise entre quatre et six mois ⁽²⁾. Selon l'assurance maladie, l'objectif de réduction se situe entre 20 % et 30 % selon le niveau de prescription du médecin ⁽³⁾.

Si le professionnel refuse la mise sous objectif, le directeur peut soit abandonner la procédure de mise sous accord préalable, soit la poursuivre ⁽⁴⁾.

Le bilan de la campagne 2023/2024 de ces deux dispositifs fait état de 965 médecins initialement retenus pour l'engagement d'une mise sous objectif, ce qui a conduit à :

(1) Article R. 148-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article R. 148-3 du code de la sécurité sociale.

(3) Site de l'assurance maladie, actualité publiée le 27 juin 2025 – « MSO-MASP 2025-2026 : toutes les informations sur le dispositif qui débutera en septembre ».

(4) Article R. 148-8 du code de la sécurité sociale.

- 255 abandons de mise sous objectif suite à la phase contradictoire ;
- 416 mises sous objectif ;
- 294 refus de mise sous objectif, ayant donné lieu à 201 mises sous accord préalable et 93 abandons de mise sous accord préalable.

Selon l'étude d'impact, ces deux dispositifs ont suscité près de 160 millions d'euros d'économies au cours de la période 2023/2024 ⁽¹⁾. Le rapport « Charges et produits de l'assurance maladie pour 2026 » fait état d'une baisse de 30 % du nombre de jours d'arrêt de travail prescrits par patient actif suite à l'engagement de ces procédures ⁽²⁾.

L'article 63 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a étendu les procédures de mise sous objectif et de mise sous accord préalable pour la prescription d'arrêts de travail aux centres de santé et aux sociétés de téléconsultation ⁽³⁾.

La campagne 2025/2026 a été lancée le 1^{er} septembre 2025 par l'assurance maladie. Elle se déroulerait en deux phases : une première vague qui concernerait environ 500 médecins généralistes jusqu'au 28 février 2026, et une deuxième phase qui devrait débiter le 1^{er} janvier 2026. L'assurance maladie indique avoir affiné sa méthode de comparaison géographique du lieu d'exercice des médecins : outre un maillage territorial plus fin car fondé sur des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques, un nouveau critère a été intégré pour apprécier l'offre médicale disponible sur le territoire ⁽⁴⁾.

Le rapport de l'assurance maladie sur les charges et produits pour 2026 préconise de rendre obligatoire le dispositif de mise sous objectif pour les professionnels de santé dès 2026 et d'étendre le champ d'action en matière de prestations et de typologie de prescripteurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. Autoriser le cumul des sanctions

Le 1° du présent article supprime le dernier alinéa du III de l'article L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale pour autoriser le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie à cumuler le dispositif de pénalité financière avec les

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 178.

(2) *Caisse nationale de l'assurance maladie, Rapport Charges et produits – Propositions de l'assurance maladie pour 2026*, publié le 24 juin 2025, p. 195.

(3) *Le périmètre est donc plus restreint que celui des mises sous accord préalable pour les professionnels de santé.*

(4) *Actualité publiée sur le site de l'assurance maladie*, op. cit.

procédures conventionnelles en répression des mêmes faits. Le Conseil d'État n'a pas formulé d'observation particulière sur ce point.

Selon l'étude d'impact accompagnant le présent projet de loi, en 2024, 800 pénalités financières ont été prononcées par les caisses primaires d'assurance maladie à l'encontre d'offreurs et de prestataires de biens et de services conventionnés. Selon les chiffres transmis par la Caisse nationale de l'assurance maladie au rapporteur, le montant total de ces pénalités s'est établi à 23 millions d'euros. S'agissant plus spécifiquement des centres de santé, ce sont 21 centres qui ont été sanctionnés, pour un montant total de 1,4 million d'euros.

Au cours de la même année, 79 professionnels ont fait l'objet d'un déconventionnement, dont 30 centres de santé ⁽¹⁾. Considérant que le montant moyen des pénalités financières s'établit à 67 000 euros, le gain financier est estimé à plus de 5 millions d'euros ⁽²⁾.

Selon cette même étude d'impact, ce cumul des sanctions pour les mêmes faits est possible car elles sont de nature différente. Elles « *protègent des intérêts sociaux distincts* » ⁽³⁾ : tandis que la pénalité financière est calculée sur le montant de l'indu, le déconventionnement poursuit le respect des principes de moralité et de probité.

2. Faciliter les procédures réduisant le recours aux arrêts de travail

Le 2° du présent article modifie l'article L. 162-1-15 du code de la sécurité sociale relatif aux procédures de mise sous accord préalable et de mise sous objectif.

a. L'élargissement du périmètre de contrôle de la surprescription des centres de santé et des sociétés de téléconsultation

Le a du 2° remplace le I *bis* de l'article L. 162-1-15 pour aligner le périmètre de contrôle des centres de santé et des sociétés de téléconsultation sur celui des professionnels de santé. Pourront ainsi donner lieu à une mise sous accord préalable les prescriptions de transports, d'actes, de produits ou de prestations, en plus des arrêts de travail déjà prévus.

Selon l'étude d'impact, l'extension du périmètre des prestations concernées générerait 10 millions d'euros d'économies ⁽⁴⁾.

(1) Rapport « Charges et produits – Propositions de l'assurance maladie pour 2026 », publié le 24 juin 2025, p. 215.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 175.

(3) Ibid., p. 171.

(4) Ibid., p. 184.

b. Transformer la mise sous objectif en obligation pour le professionnel de santé

Comme le rappelle l'étude d'impact, la mise sous accord préalable nécessite une forte mobilisation du service de contrôle médical puisque chaque acte du prescripteur doit faire l'objet d'une validation. À l'inverse, la mise sous objectif suppose simplement un accompagnement préalable du prescripteur. Or, 30,5 % des professionnels de santé identifiés pour une mise sous objectif l'ont refusée en 2023.

En conséquence, **le b du 2°** supprime la possibilité laissée au professionnel de santé au I *bis* de l'article L. 162-1-15 de refuser de s'engager dans une mise sous objectif : la nouvelle rédaction du II dudit article indique que le directeur de l'organisme local d'assurance maladie demande au professionnel de santé de s'engager dans une mise sous objectif comme alternative à la mise sous accord préalable.

Le c du 2° prévoit que la décision de mise sous objectif est notifiée après avis conforme du directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, selon les modalités actuellement en vigueur pour la décision de mise sous accord préalable.

Selon l'étude d'impact, imposer la mise sous objectif aux professionnels de santé générerait 10 millions d'euros d'économies ⁽¹⁾.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● La commission des affaires sociales a adopté deux amendements des rapporteurs.

L'amendement n° COM-138 corrige une erreur matérielle.

L'amendement n° COM-139 complète le premier alinéa de l'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale pour que les produits de santé, les actes et les prestations prescrits par les professionnels de santé, par les centres de santé et les sociétés de téléconsultation qui ont fait l'objet d'un déconventionnement suite à une fraude ne soient pas remboursés par l'assurance maladie. Cette absence de remboursement est valable pendant toute la durée du déconventionnement. Le patient doit en être informé selon des modalités similaires à celles prévues pour les dépassements d'honoraires.

Actuellement, le déconventionnement n'a aucun effet sur le remboursement des prescriptions des professionnels de santé touchés. La rédaction retenue par la commission des affaires sociales y remédie pour renforcer la responsabilisation des prescripteurs.

(1) Ibid., p. 184.

Cet amendement rejoint une préoccupation du rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, notre collègue Thibault Bazin. Ce dernier a défendu un amendement adopté lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 qui poursuit le même objectif sur un périmètre plus large : le non-remboursement des prescriptions de l'ensemble des professionnels de santé qui ne sont pas conventionnés ⁽¹⁾. Adopté en séance publique et devenu l'article 76 du projet de loi de financement de la sécurité sociale ⁽²⁾, ce dispositif modifie ainsi l'article L. 162-5-10 du code de la sécurité sociale.

● En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 130 rect. *bis* de Mme Patricia Demas et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement. L'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale est complété pour donner la possibilité à la caisse primaire d'assurance maladie de refuser temporairement le conventionnement d'un professionnel de santé lorsque celui-ci a déjà commis une fraude au cours des deux années précédentes, à condition que le montant de la fraude soit au moins égal à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale.

Cet amendement transcrit l'une des recommandations du rapport « Charges et produits » 2026 de l'assurance maladie. Celui-ci suggérait que « *le reconventionnement d'un professionnel de santé sanctionné pour fraude [puisse] être soumis à une autorisation explicite de l'assurance maladie ou être conditionné à une période probatoire pendant laquelle l'activité du professionnel sera mise sous surveillance* » ⁽³⁾.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements identiques AS34 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés et AS199 de Mme Sophie Taillé-Polian et des membres du groupe Écologiste et Social qui suppriment le principe de non-remboursement des prestations prescrites par un médecin ayant fait l'objet d'un déconventionnement suite à une fraude, malgré un avis défavorable du rapporteur.

*

* *

(1) Amendement AS1768 adopté en commission des affaires sociales lors de la troisième réunion du mercredi 29 octobre 2025.

(2) Assemblée nationale, deuxième séance du dimanche 9 novembre 2025. Le dispositif adopté résulte de l'amendement n° 2329 de M. Jean-François Rousset et plusieurs de ses collègues, modifié par le sous-amendement n° 2534 de M. Thibault Bazin, rapporteur général.

(3) Rapport précité, p. 215.

Article 17 bis AA (nouveau)

Communication à l'assurance maladie de la liste des professionnels de santé ayant exercé dans un centre de santé fermé ou placé hors convention

Introduit par la commission

L'article 17 *bis* AA prévoit la transmission à la Caisse nationale de l'assurance maladie et aux conseils des ordres compétents d'une liste des professionnels de santé exerçant et ayant exercé dans les centres de santé fermés ou déconventionnés.

Cet article résulte de l'adoption par la commission, suivant l'avis du rapporteur, de l'amendement AS295 de M. Cyrille Isaac-Sibille (groupe Les Démocrates).

Il complète l'article L. 6323-1-12 du code de la sécurité sociale, relatif aux modalités de déconventionnement et de fermeture des centres de santé, afin de prévoir la transmission à la Caisse nationale de l'assurance maladie et aux conseils des ordres compétents d'une liste des professionnels de santé exerçant et ayant exercé dans ces centres de santé.

L'objectif affiché par l'auteur de l'amendement est d'améliorer l'information de l'assurance maladie afin de limiter les risques de récidence.

*

* *

Article 17 bis A (supprimé)

Obligation pour le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie d'annuler la prise en charge des cotisations sociales sur les revenus fraudés en cas de fraude du professionnel de santé

Supprimé par la commission

L'article 17 *bis* A, introduit en séance publique au Sénat, transforme en obligation la faculté du directeur de la caisse primaire d'assurance maladie, en cas de fraude du professionnel de santé, d'annuler la prise en charge de ses cotisations sociales sur les revenus fraudés.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Aux termes du 5° du I de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, les conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie et les organisations représentatives des professionnels de santé définissent les conditions dans lesquelles les caisses d'assurance maladie participent au financement des

cotisations dues par les professionnels de santé au titre de leurs honoraires ou de leurs revenus.

L'article L. 114-17-1-1 du même code, créé par l'article 7 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024, prévoit qu'une partie ou la totalité de cette participation peut être annulée lorsque le professionnel de santé a fait l'objet, pour des faits à caractère frauduleux :

- d'une pénalité financière pour des faits qualifiés de frauduleux, décidée sur le fondement du IV de l'article L. 114-17-1 du même code ;

- d'une sanction prononcée par la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes en application de l'article L. 145-2 du même code ⁽¹⁾ ;

- d'une condamnation pénale pour les cas de fraudes en matière sociale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 114-16-2 du même code ⁽²⁾.

Auparavant, la suspension totale ou partielle de la prise en charge des cotisations pour les professionnels qui ne respectent pas les obligations conventionnelles était prévue, mais valait uniquement pour l'avenir.

Le Gouvernement, dans l'annexe jointe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 citée par le rapport de l'Assemblée nationale ⁽³⁾, évaluait les économies générées par cette possibilité d'annulation des cotisations prises en charge à deux millions d'euros par an, estimation fondée sur le nombre de professionnels de santé ayant fait l'objet, en 2022, de pénalités financières pour fraude ou de plaintes pénales, soit 300 professionnels.

Comme le rappelle le rapport de l'Assemblée nationale ⁽⁴⁾, cet article transpose aux professionnels de santé un dispositif existant pour les employeurs coupables d'infractions constitutives de travail illégal, c'est-à-dire l'annulation de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations sociales, conformément à l'article L. 133-4-2 du code précité.

(1) Ces sanctions peuvent être : un avertissement, un blâme avec ou sans publication, l'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux (avec ou sans sursis), le remboursement à l'assuré du trop-perçu ou le reversement aux organismes de sécurité sociale du trop-remboursé, en cas d'abus d'honoraires ou d'actes ou de prestations réalisés en méconnaissance des règles.

(2) Les cas d'escroquerie ou de faux dès lors qu'un préjudice est constaté pour les organismes de protection sociale.

(3) Rapport n° 1785 de Mme Stéphanie Rist, Mme Caroline Janvier, M. Paul Christophe, M. Cyrille Isaac-Sibille et M. François Ruffin sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, 20 octobre 2023, tome II, commentaire des articles et annexes, p. 69.

(4) Ibid., p. 68.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° 88 de M. Jean-Luc Fichet et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, adopté en séance publique sur l'avis favorable de la commission et malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

L'article 17 *bis* A transforme en obligation la faculté du directeur de la caisse primaire d'assurance maladie d'annuler la participation de l'assurance maladie à la prise en charge des cotisations sociales d'un professionnel de santé. Dès lors qu'il est établi que ledit professionnel a commis une fraude, alors le directeur devrait automatiquement annuler la participation de l'assurance maladie sur la part des revenus obtenue frauduleusement.

La commission des affaires sociales a considéré que le directeur conservait la possibilité de prononcer une annulation partielle ou totale de la participation et que le principe de gradation et de personnalisation de la sanction était ainsi respecté. À l'inverse, le Gouvernement a estimé qu'une sanction administrative devait être personnalisée et qu'à ce titre, son application ne pouvait pas être automatique ⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales a adopté l'amendement de suppression AS542 du rapporteur, dont le dépôt était justifié par l'adoption dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 d'un article identique (article 41).

*

* *

(1) *Sénat, compte rendu de la séance du 13 novembre 2025.*

Article 17 bis

Augmentation des majorations du montant de redressement pour travail dissimulé

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 *bis*, inséré par la commission des affaires sociales du Sénat, augmente les majorations du montant de redressement dues en cas de constat de travail dissimulé.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

• Le travail dissimulé, qui consiste à éluder une activité économique ou un emploi salarié, permet à l'employeur de se soustraire à ses obligations d'acquittement des cotisations ou des contributions attachées à ces revenus non déclarés.

L'article L. 8221-3 du code du travail précise les situations dans lesquelles l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité est constatée (absence ou défaut d'immatriculation, omission de déclarations sociales et fiscales, faux travail détaché).

L'article L. 8221-5 du même code précise les situations dans lesquelles l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié est constatée (omission des formalités préalables à l'embauche, non-délivrance du bulletin de paie, sous-déclaration des revenus, absence de déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations assises sur ceux-ci).

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale estime que le manque à gagner de cotisations au titre du travail dissimulé sur le champ du secteur privé non agricole se situe entre 6 et 7,8 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Outre des sanctions pénales (prévues aux articles L. 8224-1 et suivants du même code), plusieurs sanctions administratives peuvent être mises en œuvre en cas de travail dissimulé. Parmi celles-ci, certaines garantissent que l'employeur s'acquitte de ses cotisations malgré ses tentatives de dissimulation. Ainsi, le dispositif de redressement forfaitaire des cotisations et contributions sociales permet de calculer le montant des cotisations dues, lorsqu'un chiffrage réel des sommes à recouvrer n'est pas possible.

• Lorsque l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité ou dissimulation d'emploi salarié tels que définis aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du même code est constatée, le montant du redressement des cotisations et contributions sociales mis en recouvrement est majoré de 25 %, conformément au I de l'article L. 243-7-7 du même code.

(1) Haut Conseil du financement de la protection sociale – Observatoire de l'impact du travail dissimulé sur les finances sociales, réunion du 5 décembre 2024.

Le taux de la majoration est porté à 40 % en cas d'infraction de travail dissimulé avec circonstance aggravante, comme l'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire, l'emploi dissimulé de plusieurs personnes ou encore pour des faits commis en bande organisée ⁽¹⁾.

● Pour inciter les employeurs à acquitter rapidement le montant de leur redressement, l'article 23 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a créé un mécanisme de réduction de la majoration du redressement prononcé (II de l'article L. 243-7-7). Ainsi, la personne contrôlée peut bénéficier d'une réduction de 10 points du taux des majorations si, dans un délai de trente jours à compter de la notification de la mise en demeure :

– elle procède au règlement intégral des cotisations, pénalités et majorations de retard notifiées ;

– ou si le directeur de l'organisme accepte le plan d'échelonnement du paiement qu'elle lui présente.

● À l'inverse, en cas de réitération de l'infraction dans un délai de cinq ans suivant la première infraction de travail dissimulé ayant donné lieu à redressement (III de l'article L. 243-7-7), la majoration est portée à :

– 45 %, lorsque la majoration prononcée lors de la première infraction était de 25 % ;

– 60 %, lorsque la majoration prononcée lors de la première infraction était de 40 %.

En cas de réitération de l'infraction, le mécanisme de réduction de la majoration ne s'applique pas.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ AU SÉNAT

L'article 17 *bis*, issu de l'amendement n° COM-62 de Mmes Raymonde Poncet Monge et Anne Souyris (groupe Écologiste - Solidarité et Territoires), adopté par la commission des affaires sociales, modifie l'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale afin de rehausser les taux de majoration prévu au I. Le taux de 25 % est fixé à 35 % et celui de 40 % est fixé à 50 %.

L'article 17 *bis* n'a fait l'objet d'aucune modification lors de l'examen en séance du texte par le Sénat.

(1) Circonstances énumérées à l'article L. 8224-2 du code du travail.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement de rédaction globale AS543 du rapporteur. Cet amendement introduit une plus grande progressivité dans les taux de majoration prévus à l'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale. S'il maintient les taux actuels fixés à 25 % et 40 %, il en crée un troisième, qui s'appliquera aux faits de travail dissimulé commis en bande organisée et est fixé à 50 % et à 70 % en cas de récidive.

*

* *

Article 17 ter A (nouveau)

Remboursement des allègements généraux par toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à quinze millions d'euros et sanctionnée pour travail dissimulé

Introduit par la commission

L'article 17 *ter* A insère un nouvel article au sein du code de la sécurité sociale pour que toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à 15 millions d'euros et qui a été sanctionnée pour travail dissimulé rembourse le montant des allègements généraux dont elle a bénéficié pendant l'exercice au cours duquel l'infraction a été constatée.

Cet article résulte de l'adoption, par la commission des affaires sociales, de l'amendement AS542 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire, malgré un avis défavorable du rapporteur.

Il insère un nouvel article L. 243-7-7-1 AA au sein du code de la sécurité sociale afin que l'employeur d'une entreprise sanctionnée pour travail dissimulé rembourse le montant des allègements généraux dont il a bénéficié pendant la période de commission de l'infraction. Ce dispositif cible uniquement les entreprises dont le chiffre d'affaires sur l'exercice précédant la constatation de l'infraction est supérieur à 15 millions d'euros.

Ce nouvel article s'ajoute à un arsenal déjà existant : l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale permet de procéder à l'annulation des mesures de réduction ou d'exonération dont a bénéficié une entreprise qui a été sanctionnée pour travail dissimulé, sans qu'aucune limite de chiffre d'affaires ne soit prévue.

*

* *

Article 17 ter (supprimé)

Suspension temporaire du tiers payant pour les assurés sanctionnés ou condamnés pour une fraude à l'assurance maladie

Supprimé par la commission

L'article 17 *ter*, issu d'un amendement adopté par la commission des affaires sociales du Sénat, suspend temporairement le bénéfice du tiers payant pour les assurés condamnés pour une fraude à l'assurance maladie.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le mécanisme du tiers payant permet à un assuré de ne pas avancer la part du paiement des soins que rembourse l'assurance maladie. Initialement déployé à l'hôpital ⁽¹⁾, le mécanisme a été généralisé à l'ensemble des consultations de médecine de ville par l'article 83 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Comme l'indique le rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, cette généralisation poursuivait simultanément les objectifs de diminuer les situations de renoncement aux soins et de générer un report des soins en hôpital public vers les soins de ville ⁽²⁾.

L'article L. 161-36-4 du code de la sécurité sociale énumère les conditions qu'un assuré doit remplir pour bénéficier du tiers payant chez un professionnel de santé exerçant en ville :

- présenter sa carte vitale ;
- avoir donné à l'assurance maladie une autorisation de prélèvement sur son compte bancaire ou avoir expressément renoncé à cette autorisation ;
- respecter le parcours coordonné de santé ;
- accepter la substitution des génériques.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

● L'article 17 *ter*, issu de l'amendement n° COM-38 rect. *bis* de Mme Patricia Demas et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et

(1) Conformément à l'article L. 162-21-1, l'assuré est dispensé, pour la part garantie par les régimes obligatoires d'assurance maladie, de l'avance des frais d'hospitalisation et des frais relatifs aux actes et consultations externes dans les établissements de santé.

(2) Rapport n° 2673 de M. Olivier Véran, Mme Bernadette Laclais, M. Jean-Louis Touraine, Mme Hélène Geoffroy et M. Richard Ferrand au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la santé, 20 mars 2015.

Union Centriste adopté par la commission des affaires sociales, complète l'article L. 161-36-4 du code de la sécurité sociale relatif aux conditions du bénéfice du tiers payant chez un professionnel de santé exerçant en ville.

Il prévoit qu'un décret énumère les conditions dans lesquelles celui-ci peut être temporairement suspendu à l'égard d'un assuré sanctionné ou condamné pour avoir obtenu ou tenté d'obtenir des prestations de manière frauduleuse.

Comme l'indique son exposé sommaire, l'amendement traduit l'une des propositions formulées par la Caisse nationale de l'assurance maladie qui suggérait de « *suspendre le bénéfice du tiers payant pour les assurés sanctionnés pour fraude* ». La Caisse considérerait que cette mesure limiterait les risques de récidives, les assurés concernés étant « *largement désincités à frauder de nouveau* » ⁽¹⁾.

● En séance publique, deux amendements de suppression de l'article 17 *ter* n° 98 de M. Jean-Luc Fichet et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ainsi que n° 114 de Mme Raymonde Poncet Monge et des membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires ont été rejetés, suivant l'avis défavorable de la commission, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat.

● Un amendement identique à l'article 17 *ter* a été déposé et rejeté par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ⁽²⁾. Le rapporteur général de la commission des affaires sociales, M. Thibault Bazin, avait souligné les difficultés que soulevait la rédaction, qui renvoie à un décret sans préciser au préalable le cadre législatif. La ministre, Mme Stéphanie Rist, avait également émis un avis défavorable, considérant que le mécanisme du tiers payant, en tant que moyen de garantir l'accès aux soins, devait être préservé.

Il convient de souligner la difficulté suscitée par le renvoi à un décret de la fixation des modalités de cette suspension, alors que l'article L. 161-36-4 ne prévoit aucune disposition de suspension du bénéfice du tiers payant. À tout le moins, des précisions devront être apportées par le législateur pour écarter tout risque d'incompétence négative.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements de suppression AS201 de Mme Sophie Taillé-Polian et des membres du groupe Écologiste et Social et AS288 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire, avec un avis de sagesse du rapporteur.

(1) Caisse nationale de l'assurance maladie, *Rapport Charges et produits – Propositions de l'assurance maladie pour 2026*, 24 juin 2025, p. 218.

(2) Amendement n° 1226 de M. Laurent Croizier (groupe Les Démocrates) après l'article 18 (rejeté le 8 novembre 2025).

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**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 *quater*, adopté en séance publique au Sénat, élargit aux organismes complémentaires la possibilité de déroger au délai maximal de paiement du professionnel de santé qui pratique le tiers payant, dans le cadre des contrats responsables et solidaires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

● L'article L. 161-36-3 du code de la sécurité sociale garantit le paiement par l'assurance maladie du professionnel de santé qui applique le tiers payant, sous réserve qu'il ait utilisé la carte vitale de l'assuré et que cette carte ne fasse pas l'objet d'une opposition. Le délai maximal de paiement est fixé à sept jours ⁽¹⁾.

La possibilité de déroger à ce délai pour permettre à l'assurance maladie de procéder à des contrôles avant le paiement a été ouverte par l'article 93 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 dans deux situations :

– lorsque le professionnel de santé a été sanctionné ou condamné pour fraude au cours des deux dernières années

– ou lorsque l'organisme d'assurance maladie a porté plainte après que des fraudes aient été constatées suite à des investigations menées conformément à l'article L. 114-9.

Plusieurs précisions sur cette dérogation sont déterminées au niveau réglementaire à l'article D. 161-13-6 :

– le professionnel de santé doit avoir fait l'objet d'une pénalité financière prononcée en application du IV de l'article L. 114-17-1 ou d'une condamnation pénale ou ordinaire pour des faits de fraude pour un préjudice au moins égal à une fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, ayant acquis un caractère définitif ;

– l'organisme doit constater de nouvelles irrégularités de facturation ;

– la dérogation doit avoir pour seul objet de réaliser des contrôles pour vérifier l'exactitude et la sincérité des feuilles de soins transmises.

Si ces conditions sont respectées, alors le délai maximal de paiement est porté à trente jours ouvrés. Ces modalités dérogatoires peuvent être mises en œuvre pour

(1) Article D. 161-13-3 du code de la sécurité sociale.

un maximum de trois mois. Elles s'appliquent à tous les paiements en tiers payant au professionnel concerné.

● L'article L. 871-1 du même code détaille les obligations attachées aux contrats de complémentaires santé qualifiés de « responsables et solidaires ». Comme le rappelle la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ⁽¹⁾, ces contrats :

- doivent offrir une couverture minimale ;
- ne peuvent couvrir la majoration du ticket modérateur liée à une consultation en dehors du parcours de soins ou les participations forfaitaires et les franchises ;
- sont compatibles avec les plafonds de prise en charge ;
- respectent la périodicité de renouvellement de certains équipements d'optique médicale ;
- garantissent aux assurés le bénéfice du tiers payant à hauteur des tarifs de responsabilités sur les prestations qui font l'objet des garanties contractuelles.

En contrepartie, les contrats qui comportent ces garanties bénéficient d'un taux réduit de la taxe de solidarité additionnelle. Ils représentent la majeure partie des contrats de complémentaire santé, soit 96,4 % en 2023 ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° 264 rect. *septies* déposé en séance publique par Mme Marie-Do Aeschlimann et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et Union Centriste et adopté avec un avis favorable de la commission, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat.

Le 1° procède à une modification rédactionnelle à l'article L. 161-36-3 du code de la sécurité sociale.

Le 2° complète l'article L. 871-1 du même code pour permettre aux organismes d'assurance maladie complémentaire de déroger au délai maximal de paiement prévu pour le tiers payant, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 161-36-3 pour l'assurance maladie. Est ainsi transposé aux organismes complémentaires le mécanisme existant pour l'assurance maladie.

(1) Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques, panorama « La complémentaire santé – Acteurs, bénéficiaires, garanties », édition 2024, annexe 1, p. 212.

(2) Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques, rapport 2024 sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé, p. 23.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales a adopté l'amendement AS544 du rapporteur, qui modifie une référence pour tenir compte de la réécriture de l'article L. 114-9 par le présent projet de loi.

La commission a également adopté l'amendement AS545 du rapporteur, qui explicite les cas dans lesquels les organismes complémentaires d'assurance maladie peuvent déroger au délai de paiement du professionnel de santé ayant appliqué le tiers payant.

*

* *

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

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 *quinquies*, adopté en séance publique au Sénat, précise que l'ensemble des activités du professionnel de santé doivent être prises en compte lors de la mise en œuvre de l'extension du délai de paiement des prestations en tiers payant.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'analyse de l'article L. 161-3-3 du code de la sécurité sociale, relatif aux modalités de paiement des professionnels pratiquant le tiers payant, peut être consulté dans le commentaire de l'article 17 *quater*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ AU SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° 274 rect. *septies*, déposé en séance publique par Mme Marie-Do Aeschlimann et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et Union Centriste et adopté avec un avis favorable de la commission, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat.

Il complète l'article L. 161-36-3 du code de la sécurité sociale pour prévoir que l'extension du délai de paiement du tiers payant au professionnel de santé sanctionné ou condamné pour fraude dans les deux dernières années comprend ses activités exercées à titre libéral au sein d'un centre de santé ou d'une société de téléconsultation.

III. LES MODIFICATION APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires sociales a adopté l'amendement AS537 du rapporteur, qui clarifie que ce sont les centres de santé et les sociétés de

téléconsultation qui sont concernés par la dérogation au délai maximal de paiement du tiers payant au professionnel de santé. En effet, ce sont ces structures qui facturent le tiers payant à l'assurance maladie, et non les professionnels de santé qui travaillent en leur sein.

*

* *

Article 18

Criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques réalisées en bande organisée

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption de deux amendements du rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté en commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 18 vise à **criminaliser l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée**, en portant la peine d'emprisonnement encourue pour ce type d'infraction à 15 ans, contre 10 ans dans le droit actuel. Il permet également aux **agents de l'Office national antifraude (ONAF)** d'être saisis sur le fondement de cette incrimination et prévoit l'application de la **procédure applicable à la criminalité organisée**, à l'exception de la possibilité d'étendre la durée de garde à vue des mis en cause jusqu'à 96 heures.

➤ **Modification apportée par le Sénat**

Le Sénat a adopté en séance un amendement visant à étendre la **peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine** à l'escroquerie aux finances publiques commise en bande organisée.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DÉLIT D'ESCROQUERIE AUX FINANCES PUBLIQUES PERMET DÉJÀ LE RECOURS À LA PROCÉDURE APPLICABLE À LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

L'escroquerie est définie à l'article 313-1 du code pénal comme le fait, soit par **l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité**, soit par **l'abus d'une qualité vraie**, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, **de tromper une personne physique ou morale** et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service

ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge. Cette infraction est punie d'une **peine de 5 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende**.

L'article 313-2 du code pénal porte cette peine à **7 ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende** en cas d'escroquerie aggravée. Il précise par ailleurs que cette même infraction **est punie de 10 ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende** lorsque l'escroquerie aggravée est **commise en bande organisée**. L'article prévoit **plusieurs hypothèses d'escroqueries aggravées**, lorsque celle-ci est commise :

– par une **personne dépositaire de l'autorité publique** ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ;

– par une personne qui **prend indûment la qualité d'une personne dépositaire de l'autorité publique** ou chargée d'une mission de service public ;

– par une personne qui fait appel au public en vue de l'émission de titres ou en vue de la **collecte de fonds à des fins d'entraide humanitaire ou sociale** ;

– **au préjudice d'une personne dont la particulière vulnérabilité**, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;

– au préjudice d'une personne dont **l'état de sujétion psychologique ou physique**, au sens de l'article 223-15-3, est connu de son auteur ;

– au préjudice d'une personne publique, d'un **organisme de protection sociale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public**, pour l'obtention d'une allocation, d'une prestation, d'un paiement ou d'un avantage indu. Il s'agit du délit d'escroquerie aux finances publiques.

Les services de l'office national antifraude (ONAF), composés d'officiers de douane judiciaires (ODJ) et d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ), **sont compétents pour rechercher et constater ces infractions**.

Le délit d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée, comme les autres faits d'escroquerie aggravée, est aujourd'hui dans le champ des infractions de l'article 706-73-1 du CPP, ce qui permet d'appliquer à l'enquête, à la poursuite, à l'instruction et au jugement de cette infraction les procédures applicables aux infractions relevant de la criminalité organisée, à l'exception de **l'article 708-88 du CPP permettant une garde à vue des mis en cause prolongée jusqu'à 96 heures** ⁽¹⁾.

(1) Alinéa 3 du même article.

B. LA CONFISCATION DE TOUT OU PARTIE DES BIENS DU CONDAMNÉ N'EST PAS POSSIBLE EN MATIÈRE D'ESCROQUERIE AGGRAVÉE

La **peine complémentaire de confiscation** est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement, ou de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse ⁽¹⁾. Elle peut alors porter sur **les instruments ayant servi à la réalisation de l'infraction** ou qui étaient destinés à la commettre, quelle que soit leur nature, meuble ou immeuble, divise ou indivise ⁽²⁾. La confiscation peut porter également sur tous les biens qui sont **l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction**, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime ⁽³⁾.

Lorsque la loi le prévoit, **la confiscation peut également porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné** ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis ⁽⁴⁾. On parle alors de confiscation générale du patrimoine. **Aucune disposition ne prévoit son application aux auteurs de faits d'escroquerie aggravée.**

INFRACTIONS POUR LESQUELLES LA LOI PRÉVOIT L'APPLICATION DE LA PEINE COMPLÉMENTAIRE DE CONFISCATION GÉNÉRALE DU PATRIMOINE

TRAFFICS – CRIMINALITÉ ORGANISÉE – DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE			
ASSOCIATION DE MALFAITEURS	Association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un crime ou d'un délit puni de 10 ans d'emprisonnement.	450-1 du code pénal	450-5 du code pénal
BLANCHIMENT	Blanchiment simple, aggravé (facilité par l'activité professionnelle) ou en bande organisée.	324-1 et 324-2 du code pénal	324-7 et 324-9
NJR	Non justification de ressources.	321-6 et 321-6-1 du code pénal	321-10-1 du code pénal ²⁹
FAUSSE MONNAIE	Contrefaçon ou falsification de pièces de monnaie ou de billets de banque ayant cours légal ou n'ayant plus cours légal (en France ou à l'étranger). Transport, mise en circulation ou détention en vue d'une mise en circulation de fausse monnaie, en bande organisée.	442-1, 442-2, 442-3 du code pénal	442-16 du code pénal
TRAFIC D'ARMES	Acquisition, port, détention et transport d'armes, falsification et usage frauduleux d'arme contrefaite, fabrication, commercialisation et cession d'armes et explosifs.	222-52 à 22-67 du code pénal	222-66 du code pénal
TRAFIC DE STUPEFIANTS	Aide à l'usage de stupéfiants, obtention/délivrance de stupéfiants au moyen d'ordonnance fictive ou de complaisance. Production ou fabrication, transport, détention, offre ou cession, acquisition, emploi, importation, exportation non autorisé(e) de stupéfiants – trafic – en bande organisée ³⁰ . Organisation/direction de groupement ayant pour objet une activité illicite liée aux stupéfiants.	222-34, 222-35, 222-36, 222-37, 222-38 du code pénal	222-49 du code pénal
ATTEINTES A LA PROBITÉ ²⁹			
CORRUPTION ET TRAFIC D'INFLUENCE	Corruption et trafic d'influence actifs et passifs punies de 10 ans d'emprisonnement	432-11, 433-1, 435-1, 435-3, 435-7 et 435-9 du code pénal	432-18, 433-22-1 et 435-16 du code pénal

Source : Ministère de la Justice, DACG, décembre 2024.

Toutefois, le juge pénal doit contrôler la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété par les peines de confiscation de patrimoine qu'il prononce. La proportionnalité de la peine, et donc la portée de la confiscation, s'apprécie au regard de la **gravité des faits** et de la **situation personnelle** des

(1) Article 131-21 du code pénal.
(2) Alinéa 2 du même article.
(3) Alinéa 3 du même article.
(4) Alinéa 7 du même article.

intéressés ⁽¹⁾, afin de ne pas priver ceux-ci et leurs proches de leurs moyens de subsistance. Ainsi, la Cour de cassation vérifie par exemple que l'atteinte portée à la vie privée et familiale par la confiscation du domicile familial n'est pas disproportionnée, notamment au regard du fait que le prévenu dispose d'autres immeubles ⁽²⁾. L'appréciation de la gravité des faits s'apprécie en pratique **notamment au regard du produit tiré de l'infraction**.

La mesure de confiscation générale du patrimoine vise donc à permettre de saisir des biens qui, sans être le produit de l'infraction, correspondent à un patrimoine qu'il n'aurait pas été possible de constituer en l'absence de revenus illicites. Elle répond à une **logique répressive** (« le crime ne paie pas ») et **dissuasive** pour des infractions essentiellement motivées par l'appât du gain. Par ailleurs, elle joue un **rôle essentiel dans l'affaiblissement des organisations criminelles** en les privant des ressources nécessaires pour reconstituer leur réseau après une condamnation.

Ainsi, s'agissant d'un **oligarque syrien** reconnu coupable du délit de blanchiment, de détournement de fonds publics, de fraude fiscale aggravée et de travail dissimulé ayant conduit au blanchiment de fonds estimés à **300 millions de dollars, et détenant un patrimoine évalué à 600 millions d'euros en Espagne**, une mesure de confiscation sur ses biens immobiliers et sur les créances détenues par ses sociétés en France a pu être prononcée. Un bien immobilier estimé à 29 millions d'euros avait également pu être saisi à Londres, le tribunal estimant que la saisie correspondait au produit tiré de l'infraction ⁽³⁾.

De la même façon, **un prévenu condamné pour trafic de stupéfiants a pu se voir confisquer un terrain et la maison qui était en train d'y être édifiée**. Pour motiver cette décision, la cour d'appel avait notamment relevé que le prévenu était impliqué dans un trafic de stupéfiants d'ampleur qui avait porté sur 120 kilogrammes de résine de cannabis et trois kilogrammes de cocaïne, pour un profit généré de l'ordre de 700 000 à 800 000 euros. Sans emploi, le prévenu était pourtant propriétaire d'un terrain et d'une maison en construction, de trois véhicules et de la somme de 22 209,50 euros. La Cour avait ainsi souhaité prévenir tout risque de récidive en un domaine où le profit substantiel tiré par les trafiquants de stupéfiants conduit souvent ces derniers à la récidive ⁽⁴⁾.

(1) *Cour de cassation, chambre criminelle, 7 décembre 2016, n° 15-85.136 ; 8 mars 2017 n° 15-87.422. Ce contrôle de proportionnalité ne s'applique en revanche pas à la confiscation du produit ou de l'objet de l'infraction dont le prévenu a été déclaré coupable.*

(2) *Cour de cassation, chambre criminelle, 15 mars 2017, no 16-80.80.*

(3) *Cour de cassation, chambre criminelle, 7 septembre 2022, 21-86.002.*

(4) *Cour de cassation, chambre criminelle, 7 décembre 2016, n° 15-85.136.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

Les dispositions présentes dans le projet de loi initial avaient déjà été adoptées par le Parlement, à l'initiative ⁽¹⁾ de la sénatrice Nathalie Goulet lors de l'examen de la proposition de loi visant à lutter contre toutes les fraudes. Le Conseil constitutionnel avait toutefois censuré l'article comme cavalier législatif ⁽²⁾.

1. Le délit d'escroquerie aux finances publiques devient un crime lorsqu'elle est commise en bande organisée

Le 1° du I du présent article modifie l'article 313-2 du code pénal, **en portant à 15 ans de réclusion criminelle et 1 000 000 d'euros d'amende les peines prévues lorsque l'escroquerie en bande organisée est réalisée au détriment des finances publiques.**

Il prévoit en outre l'application à cette infraction des deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal qui déterminent la **période de sûreté** pendant laquelle une peine ne peut faire l'objet d'aucun aménagement. En cas de condamnation à une peine supérieure à dix ans d'emprisonnement, la période de sûreté sera alors fixée à la moitié de la peine, ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, à dix-huit ans.

2. L'ONAF pourra être saisi, et les services pourront recourir à la procédure applicable à la criminalité organisée

Le 1° du II modifie les articles 28-1 et 28-2 du CPP afin de **permettre aux officiers fiscaux judiciaires (OFJ) et aux officiers de douane judiciaire (ODJ) d'être saisis** des enquêtes portant sur le crime d'escroquerie en bande organisée commise au détriment des finances publiques.

Le 2° du II du présent article **inscrit ce nouveau crime d'escroquerie aux finances publiques commise en bande organisée dans le champ de l'article 706-73-1 du CPP**. Il permet ainsi d'appliquer à cette infraction la procédure applicable à la criminalité organisée, à l'exception de l'article 708-88 du CPP permettant la prolongation de la garde à vue des mis en cause jusqu'à 96 heures.

Le 2° du I et le 3° du II visent à garantir l'application de l'ensemble des dispositions du présent article en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

(1) Amendement n° 3 rect. septies.

(2) Conseil constitutionnel, n° 2025-887 DC du 26 juin 2025, considérant 36.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en séance un amendement ⁽¹⁾ introduisant un 1° *bis* dans le présent article. Il complète l'article 313-7 du CPP par un alinéa prévoyant que les personnes physiques coupables du délit d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée encourent la **peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

A. LE DURCISSEMENT DES PEINES APPLICABLES À L'ESCROQUERIE AUX FINANCES PUBLIQUES EST COHÉRENT AVEC LES PEINES EXISTANTES POUR DES FAITS DE VOLS EN BANDE ORGANISÉE

La commission des finances souscrit aux dispositions de cet article qui permet de procéder à un alignement des peines encourues par les auteurs d'escroquerie aux finances publiques commise en bande organisée avec celles prévues pour le crime de vol en bande organisée.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a ainsi relevé que des *« infractions qui, eu égard à leur nature et à leur gravité, peuvent être regardées comme comparables à l'escroquerie en bande organisée sont punies par des peines privatives de liberté identiques voire plus lourdes »*. Le **rapprochement entre le vol et l'escroquerie** s'impose en effet dans la mesure où *« le vol et l'escroquerie participent d'une même logique d'appropriation illégitime du bien d'autrui »* ⁽²⁾.

Il s'agit ainsi de répondre à un essor constant **depuis plusieurs années des escroqueries aux finances publiques**. Au départ tourné vers la taxe carbone puis la crise du Covid-19, ce phénomène se déplace vers l'ensemble des dispositifs d'aides publiques. Aujourd'hui, ce sont par exemple les comptes personnels de formation (CPF) et le dispositif « MaPrimeRénov' » qui sont concernés. La particularité de ces infractions réside d'une part dans la facilité de mise en œuvre, notamment par l'utilisation de sociétés fictives, et d'autre part la rapidité des transferts de flux financiers vers l'étranger qui rendent leur traçabilité particulièrement difficile.

Enfin, la criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques rendra possible l'allongement de la détention provisoire ⁽³⁾. Celle-ci est cruciale pour permettre aux enquêteurs de **poursuivre les investigations complexes et souvent longues** sans que les mis en cause puissent bénéficier prématurément d'une remise en liberté leur permettant de prendre la **fuite à l'étranger, de se concerter avec les**

(1) Amendement n° 162 rect. bis de M. Lefèvre.

(2) Page 189 de l'étude d'impact.

(3) Article 143-1 et suivants du CPP. Le délai de droit commun est d'un an en matière criminelle (article 145-2 du CPP) contre six mois pour les délits commis en bande organisée et punis d'une peine de dix ans d'emprisonnement.

autres mis en cause ou de dissimuler des preuves ou indices matériels nécessaires à la manifestation de la vérité.

L'escroquerie aux finances publiques : des opérations à plusieurs dizaines de millions d'euros pour les réseaux criminels organisés

La DACG a transmis au rapporteur plusieurs dossiers dont sont saisies les juridictions spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée. Ils révèlent des **opérations régulières au coût considérable pour les finances publiques.**

Une JIRS a ainsi été saisie d'un **dossier d'escroquerie à Ma Prime Rénov** dans lequel une trentaine de sociétés avaient été créées en l'espace de 18 mois afin de percevoir ladite prime sur des comptes situés à l'étranger. Les fonds étaient ensuite majoritairement transférés à destination de sociétés dites « blanchisseuses ». Le préjudice final pour la DRFIP locale était de **7,2 millions d'euros.**

Un autre exemple de dossier JIRS concerne **une escroquerie au compte personnel de formation (CPF).** Dans ce dossier, plusieurs sociétés déclarant une activité sans lien apparent avec la formation professionnelle faisaient une demande, de versements au titre de la formation CPF. Les investigations avaient permis de révéler que les sociétés ne semblaient pas exister physiquement pas plus que leur activité. Les fonds étaient ensuite transférés vers une même entreprise située à l'étranger, dans un État bénéficiant d'une fiscalité avantageuse. Le préjudice est pour l'instant estimé à **15 millions d'euros de fonds publics.**

B. LA PEINE COMPLÉMENTAIRE DE CONFISCATION DU PATRIMOINE DOIT ÊTRE APPLICABLE DE FAÇON COHERENTE POUR L'ENSEMBLE DES ESCROQUERIES AGGRAVÉES

La commission des finances a adopté un amendement de son rapporteur ⁽¹⁾, visant à **étendre l'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine à l'ensemble des escroqueries aggravées**, qu'elles soient de nature délictuelle ou criminelle, et commises en bande organisée ou non.

La rédaction du Sénat cantonne l'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine au délit d'escroquerie aux finances publiques. Or, ce délit ayant vocation à disparaître avec la création du crime d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée introduit par le présent article, le dispositif ne serait en pratique pas applicable.

La rédaction actuelle prévoit par ailleurs que la peine de confiscation générale n'est applicable que pour les seules personnes physiques. Or l'escroquerie aux finances publiques est par nature une infraction qui a également vocation à être commise par des personnes morales. Cette extension limitée fait donc perdre une grande partie de son effet à la confiscation.

(1) Amendement n° CF153 de M. Labaronne.

Enfin, le cantonnement de l'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine au seul crime d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée ne paraît pas se justifier. L'ensemble des escroqueries aggravées, qu'elles soient de nature délictuelle ou criminelle, et commises en bande organisée ou non, répondent à une logique de production de revenus illicites, laquelle peut justifier une confiscation proportionnée aux circonstances de l'affaire, sous le contrôle du juge.

C. L'APPLICATION DE LA GARDE À VUE DE 96 HEURES SE JUSTIFIE AU REGARD DES ENJEUX ÉCONOMIQUES FONDAMENTAUX POUR L'ÉTAT QUE REPRÉSENTENT LES CAS LES PLUS GRAVES D'ESCROQUERIES AUX FINANCES PUBLIQUES

La commission a adopté un amendement de son rapporteur ⁽¹⁾ **inscrivant le crime d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée dans le champ de l'article 706-73 du CPP**, qui permet la mise en œuvre de la garde à vue dérogatoire prévue à l'article 706-88 du CPP. **La garde à vue pourrait désormais être prolongée à 96 heures pour de tels faits**, contre 48 heures dans le droit commun.

L'audition des services de l'ONAF a fait apparaître le **fort intérêt opérationnel associé à l'extension de la garde à vue à 96 heures** s'agissant de cas d'escroqueries aux finances publiques commis en bande organisée. Il s'agit souvent de fraudes particulièrement complexes où la garde à vue est un moment crucial pour obtenir le maximum d'informations sur les schémas utilisés. Cette extension répond en outre à une évolution de ce type de criminalité, qui est désormais pratiquée par de véritables mafias internationales avec des coûts colossaux pour l'État. **La fraude aux crédits carbone a par exemple représenté un coût de 1,6 milliard d'euros pour la France entre l'automne 2008 et juin 2009** ⁽²⁾. Une telle extension répond donc à des intérêts économiques fondamentaux pour l'État, hors de proportion avec des cas de cambriolages sériels pour lesquels ce type de procédure peut déjà être utilisé.

L'extension de la garde à vue à 96 heures, qui présente un **intérêt opérationnel considérable**, pose toutefois une question juridique.

La jurisprudence constitutionnelle considère en effet que le législateur peut rendre applicable la procédure prévue aux articles 706-73 et 706-73-1 à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement d'une infraction **eu égard à sa gravité et sa complexité**. Si la complexité de l'escroquerie ne pose pas de difficulté, c'est la définition et le degré de gravité exigés par le Conseil constitutionnel pour appliquer la garde à vue de 96 heures qui fait peser une incertitude sur le dispositif.

(1) Amendement n° CF153 de M. Labaronne.

(2) La fraude à la TVA sur les quotas carbone, *Cour des comptes*, 11 janvier 2012.

Dans une décision du 4 décembre 2013 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a validé la possibilité d'appliquer les techniques spéciales d'enquêtes aux **délits de fraude fiscale commis en bande organisée**, compte tenu de leur complexité et de leur gravité. Cette analyse a été reprise, dans une décision du 9 octobre 2014 ⁽²⁾ s'agissant de l'**escroquerie en bande organisée**. Toutefois, le Conseil constitutionnel a **considéré que l'application de la garde à vue de 96 heures à ces délits, même commis en bande organisée, portait une atteinte disproportionnée aux droits de la défense et à la liberté individuelle** dans la mesure où ils n'étaient pas susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la **sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes**. Il a rendu une décision similaire s'agissant des infractions de corruption et de trafic d'influence dans une décision du 13 juin 2025 ⁽³⁾.

Cependant, **plusieurs éléments dans la jurisprudence du Conseil conduisent à relativiser le risque de censure** au regard de l'évolution des faits d'escroqueries aux finances publiques et de la rédaction adoptée par la commission.

À l'occasion de l'examen de la constitutionnalité de l'application de l'article 706-73 du CPP au **crime de vol en bande organisée**, le Conseil constitutionnel a adopté une réserve d'interprétation selon laquelle « *si le vol commis en bande organisée trouve sa place dans cette liste, il ne saurait en être ainsi que s'il présente des éléments de gravité suffisants pour justifier les mesures dérogatoires en matière de procédure pénale prévues à l'article 1^{er} de la loi déférée ; [...] il appartiendra à l'autorité judiciaire d'apprécier l'existence de tels éléments de gravité dans le cadre de l'application de la loi déférée.* »

Or, parmi ces éléments de gravité figure notamment l'**atteinte à l'intérêt général économique ou au patrimoine artistique national** ⁽⁴⁾, ce qui a pu justifier, par exemple, le maintien en garde à vue des suspects dans l'affaire du cambriolage du Louvre. De même, le crime de fausse monnaie, également prévu à l'article 706-73, voit sa place traditionnellement justifiée par les périls que les faux-monnayeurs font courir à l'économie. Le Conseil constitutionnel pourrait dès lors poser une réserve d'interprétation similaire, limitant le recours à ces procédures dérogatoires au cas où le crime présente des éléments de gravité suffisants, dont l'autorité judiciaire aura la charge d'apprécier l'existence.

Par ailleurs, si l'application de cette procédure dérogatoire au **délit d'escroquerie en bande organisée** a été censurée par le Conseil, le commentaire aux cahiers de la décision précise que la censure était prononcée car il s'agissait en l'espèce d'infractions « *qui ne constituent ni des crimes, ni des atteintes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes* ». La criminalisation de l'escroquerie,

(1) *Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013*, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) *Décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014*, M. Maurice L. et autre [Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée].

(3) *Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025*, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

(4) *Commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2013-679 DC*.

circonscrite aux cas les plus graves, serait donc susceptible de limiter le risque de censure.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a donc adopté un amendement visant à étendre le champ de l'article 706-73 du CPP au crime d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée.

*

* *

Article 18 bis (supprimé)

Extension de la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption agréés de se porter partie civile aux infractions de fraude fiscale

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée contre l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi supprimé.

Supprimé par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 18 bis, issu d'un amendement déposé en séance au Sénat ⁽¹⁾, permet à **toute association agréée** déclarée depuis au moins cinq ans, et **se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, de pouvoir exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions de fraude fiscale**. L'article a reçu un avis défavorable de la part de la commission des finances au Sénat et du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. SEULS L'ADMINISTRATION FISCALE ET LES SYNDICATS PROFESSIONNELS PEUVENT SE PORTER PARTIE CIVILE POUR LES INFRACTIONS DE FRAUDE FISCALE

Le **principe de droit commun** en matière de procédure pénale est que l'action publique peut être initiée par le ministère public ou par la victime se constituant partie civile ⁽²⁾. Les ordres et syndicats professionnels peuvent se voir reconnaître un intérêt à agir au regard du préjudice direct ou indirect causé à l'intérêt qu'elles défendent ⁽³⁾. En se constituant partie civile, la victime devient ainsi **partie au procès pénal**. La mise en jeu de l'action civile devant les juridictions répressives permet également à la victime de **demandeur réparation du préjudice** qu'elle a subi.

(1) Amendement n° 24 de M. Victorin Lurel (Socialiste, Écologiste et Républicain).

(2) Article 1^{er} du code de procédure pénale (CPP).

(3) Article. L. 2132-3 du CPP.

Des **habilitations spécifiques** permettent également à des associations, ou fondations reconnues d'utilité publique d'exercer les droits reconnus à la partie civile en raison d'une atteinte à l'intérêt collectif qu'elles défendent ⁽¹⁾. C'est l'hypothèse, notamment, des associations agréées pour lutter contre les infractions à la probité.

Toutefois, en matière de fraude fiscale, la mise en mouvement de l'action publique est régie par des dispositions spéciales prévues aux articles L. 227 à L. 233 du livre des procédures fiscales (LPF). L'action publique peut être mise en mouvement uniquement dans deux hypothèses ⁽²⁾ :

– pour un certain nombre d'**infractions fiscales graves**, sur dénonciation de faits potentiellement délictueux au procureur de la République par l'administration fiscale. Cette dénonciation est **obligatoire** ;

– pour les **autres types d'infractions fiscales**, à l'initiative de l'administration fiscale sur avis conforme de la commission des infractions fiscales. Cet avis n'est pas requis lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale a été commise pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves et qui résulte de manœuvres frauduleuses.

En matière de droit pénal fiscal, l'administration est donc seule à pouvoir initier l'action publique, en se portant partie civile. Son rôle de partie civile est particulier puisqu'il lui appartient de venir au soutien du ministère public, chargé quant à lui de la défense de l'intérêt général, dans la démonstration du caractère intentionnel de la fraude fiscale ⁽³⁾. Ce rôle de soutien au parquet s'exprime, en cas d'information judiciaire, par l'audition de l'administration *es qualité* de partie civile, pour apporter tout éclairage ou complément utile aux investigations du magistrat instructeur, ou en demandant au magistrat instructeur la réalisation d'actes complémentaires que la DGFIP estime pertinents pour la manifestation de la vérité. De la même façon, à l'audience, par le dépôt de conclusions écrites et de ses plaidoiries, l'administration vient en soutien du ministère public dans la démonstration de la fraude et de son intentionnalité.

Les syndicats et organismes professionnels ou interprofessionnels peuvent également se constituer partie civile dans des procès pour fraude fiscale ⁽⁴⁾, au regard de l'intérêt légitime qu'ils peuvent avoir à demander réparation de l'atteinte causée à l'intérêt collectif de la profession par la fraude fiscale : concurrence déloyale, discrédit jeté sur la profession... **Ils ne disposent toutefois pas de la possibilité d'initier l'action publique** qui requiert, au préalable, une dénonciation obligatoire ou une plainte pour fraude fiscale de l'administration.

(1) Article 2-1 à 2-25 du CPP.

(2) Article L. 228 du LPF.

(3) Article L. 227 du LPF.

(4) Article L. 233 du LPF.

B. LES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AGRÉÉES PEUVENT SE PORTER PARTIE CIVILE POUR DES INFRACTIONS DE MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITÉ

La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ⁽¹⁾ a créé une **procédure d'agrément en matière d'infractions de manquements à la probité** afin de permettre à des associations déclarées depuis au moins cinq ans, se proposant par leurs statuts de lutter contre la corruption, de se constituer partie civile. Cette possibilité a été ouverte aux fondations reconnues d'utilité publique par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ⁽²⁾.

La procédure d'agrément fixée par un décret en Conseil d'État doit notamment permettre de vérifier l'existence d'une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique : réalisation et diffusion de publications, organisation de manifestations publiques, tenue de réunions d'information. L'administration contrôle également le caractère désintéressé et indépendant des activités de l'association, apprécié notamment selon la provenance de ses ressources. Enfin, elle s'assure que l'association a bien un fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, qui présente des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion. Cet agrément est accordé pour trois années, et est renouvelable. Trois associations sont actuellement agréées : Sherpa ⁽³⁾, Transparency International France ⁽⁴⁾ et Anticor ⁽⁵⁾.

Les hypothèses pour lesquelles ces associations peuvent se porter partie civile sont toutefois limitées à certaines infractions ⁽⁶⁾ :

– les infractions traduisant un **manquement au devoir de probité** réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du code pénal ;

– les infractions de **corruption** et **trafic d'influence** réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;

– les infractions de **recel** ou de **blanchiment** du produit, des revenus ou des choses provenant de manquements au devoir de probité, de faits de corruption ou de

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(3) Arrêté du 18 novembre 2025 portant renouvellement de l'agrément de l'association SHERPA en vue de l'exercice des droits de la partie civile.

(4) Arrêté du 28 juillet 2023 portant renouvellement de l'agrément de l'association Transparency International France en vue de l'exercice des droits de la partie civile.

(5) Arrêté du 5 septembre 2024 portant agrément de l'association ANTICOR en vue de l'exercice des droits de la partie civile.

(6) Article 2-23 du CPP.

trafic d'influence réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code ;

– le recours à des **dons, des libéralités, violences ou menaces en vue d'influer le vote des électeurs** ou d'un collège électoral réprimé aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral.

En l'état du droit, les **infractions de fraudes fiscales ne sont donc pas concernées par l'agrément prévu pour les associations de lutte contre la corruption.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article permet à toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans, et se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, de pouvoir exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions de fraude fiscale. Toutefois, **en pratique, les dispositions spéciales applicables en matière d'infractions fiscales limiteraient grandement les droits reconnus à ces associations.**

En effet, **les associations ne pourraient pas mettre en mouvement l'action publique**, qui ne peut être engagée que par le ministère public sur saisine préalable de l'administration fiscale. À l'inverse des syndicats et organismes professionnels, **elles ne pourraient vraisemblablement pas non plus obtenir de réparation**, en l'absence de préjudice distinct de celui causé à l'État.

Le seul droit dont elles disposeraient en pratique serait par conséquent la **possibilité d'accéder à la procédure pénale et à intervenir, de droit, lorsqu'une information judiciaire est ouverte.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Après consultation de la direction générale des affaires criminelles et des grâces (DACG) et des administrations fiscales, il est en effet apparu que l'extension de la possibilité de se porter partie civile pour les associations agréées **n'emporterait pas d'avantages opérationnels et représenterait un risque sérieux pour le secret fiscal.**

En premier lieu, cette extension **s'éloigne considérablement de l'esprit de la loi de 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.** Les faits de fraude fiscale ne sont en effet pas des manquements à la probité d'élus ou d'agents publics, qui portent une atteinte directe au fonctionnement de la démocratie et des administrations, mais des infractions lésant les intérêts financiers de l'État. Le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi que la fraude fiscale cause un préjudice principalement au Trésor public, justifiant son

statut de partie civile particulière ⁽¹⁾. Surtout, l'agrément prévu par la loi de 2013 présente un intérêt essentiellement pour permettre à ces associations de mettre en mouvement l'action publique en présence d'une inertie du parquet. Or en l'espèce, une telle possibilité, qui n'apparaît par ailleurs pas souhaitable, ne leur sera pas donnée.

En second lieu, **le statut de partie civile reconnue à ces associations ne favoriserait pas la démonstration de l'infraction** au regard de la spécificité de la procédure de lutte contre la fraude fiscale. Les poursuites pénales présentent en effet un caractère complémentaire par rapport à la sanction administrative, leur cumul n'étant par conséquent possible que dans les cas de fraude les plus graves ⁽²⁾.

En pratique, la mise en mouvement de l'action publique résulte donc d'une procédure de contrôle fiscal préalable. C'est par conséquent **l'administration fiscale qui dispose de l'essentiel des éléments utiles à l'information du parquet**. Si elles disposent d'informations démontrant l'existence de faits de fraude fiscale, les associations ont déjà la possibilité d'effectuer un signalement à la DGFIP, qui utilisera ensuite ses prérogatives pour déterminer si des faits de fraude fiscale sont établis ⁽³⁾. **Par ailleurs, si**, au cours de l'enquête préliminaire ou après l'ouverture d'une information judiciaire, **ces associations disposent d'éléments utiles pour l'autorité judiciaire, elles peuvent d'ores et déjà être entendues** par les services de police judiciaire ⁽⁴⁾ et le juge d'instruction ⁽⁵⁾.

Enfin, **cette extension permettrait l'accès de ces associations à la procédure pénale** et, par conséquent, à la procédure administrative préalable de contrôle fiscal. La portée très large de l'habilitation aurait donc pour conséquence que **ces tiers pourraient disposer d'informations couvertes tant par le secret de l'instruction que par le secret fiscal pour l'ensemble des affaires fiscales traitées par les parquets**.

Au regard de la disproportion entre ces risques et le faible intérêt opérationnel d'une telle extension, et suivant l'avis de son rapporteur, la commission des finances a supprimé cet article ⁽⁶⁾.

*

* *

(1) *Décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016.*

(2) *Décisions n°2016-545 QPC, n°2016-546 QPC du 24 juin 2016 et n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018.*
Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.

(3) *La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 dite « Sapin II » est venue renforcer cette possibilité en créant le statut de lanceur d'alerte et d'aviseur fiscal.*

(4) *Articles 75 et suivants du CPP.*

(5) *Articles 101 et suivants du CPP.*

(6) *Amendements n° CF155 de M. Labaronne.*

Article 19

Renforcement des moyens d'enquête et des sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption d'un amendement rédactionnel, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19, issu du projet de loi, vise à renforcer les moyens d'enquête et les sanctions applicables aux fraudes aux finances publiques présentant un degré de complexité et de gravité particulier. Il prévoit plus particulièrement :

– de **durcir** les sanctions applicables au délit de **mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale**, en les portant à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende contre trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende dans le droit actuel ;

– d'inclure le délit de fraude fiscale, les délits comptables ainsi que le délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale parmi les infractions justifiant le recours à des **techniques spéciales d'enquête**, dans les cas les plus graves, et notamment lorsque ces infractions sont commises en bande organisée ;

– **d'étendre la compétence du procureur de la République financier** à la poursuite du délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA LOI DE FINANCES POUR 2024 A CRÉÉ UN DÉLIT DE MISE À DISPOSITION D'OUTILS FACILITANT LA FRAUDE FISCALE AFIN DE PALLIER LES INSUFFISANCES DANS LES POURSUITES DES COMPLICES

La création d'un délit de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale permet de **sanctionner de manière autonome les intermédiaires financiers** sans que la fraude ne se soit pour autant nécessairement matérialisée. Elle permet ainsi de poursuivre des personnes mettant à disposition des moyens de facilitation de la fraude **sans attendre l'issue d'un contrôle fiscal ou l'engagement de poursuites contre le client**. Auparavant, les intermédiaires facilitant la fraude

fiscale ne pouvaient en effet être poursuivis **qu’au cas par cas, lorsqu’ils étaient reconnus complices** ⁽¹⁾ **de la fraude fiscale commise par l’un de leurs clients.**

Cette nouvelle incrimination répond ainsi à un souci d’efficacité en permettant de faire cesser les agissements de ces professionnels avant que des contribuables ne mettent en œuvre leurs montages frauduleux.

1. Le délit mis en place par la LFI pour 2024 vise les intermédiaires financiers qui mettent à disposition de leurs clients des schémas ou des dispositifs fiscaux frauduleux

L’article 113 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a institué un délit de mise à disposition d’instruments de facilitation de la fraude, codifié à l’article 1744 du code général des impôts (CGI). Ce délit vise à sanctionner les intermédiaires financiers qui facilitent la fraude fiscale de leurs clients en mettant à leur disposition des schémas ou des dispositifs fiscaux frauduleux. L’administration fiscale vise notamment :

- les intermédiaires qui proposent des **schémas** de fausse domiciliation fiscale à l’étranger, des **montages** visant à majorer indûment les charges ou éluder tout ou partie des recettes d’une entreprise, la confection de dossiers de crédits d’impôt fictif, ou encore des schémas de fraude à la défiscalisation outre-mer ;

- les personnes qui créent, à titre individuel, des **comptes privés sur les réseaux sociaux** incitant ouvertement leurs abonnés à bénéficier de restitutions d’impôt sur le revenu, en contrepartie d’une rémunération.

Le délit de mise à disposition d’instruments de facilitation de la fraude fiscale peut être caractérisé au regard d’un élément matériel et d’un élément moral. L’**élément matériel** est établi par les moyens, services, actes ou instruments mis à disposition ⁽²⁾ de tiers, limitativement énumérés aux 1° à 5° du I de l’article 1744, à savoir :

- l’ouverture de comptes ou la souscription de contrats auprès d’organismes établis à l’étranger ;

- l’interposition de personnes physiques ou morales ou d’organismes, de fiducies ou d’institutions comparables établis à l’étranger ;

- l’usage d’une fausse identité, de faux documents ou de toute autre falsification ;

(1) Articles 121-6 et 121-7 du code pénal auxquels renvoient les articles 1742, pour la fraude fiscale et son blanchiment, et 1743, pour la fraude comptable, du code général des impôts.

(2) Cette mise à disposition peut s’effectuer aussi bien à titre gratuit, sans contrepartie financière, qu’à titre onéreux, avec une contrepartie financière, qu’elle soit fixe ou à proportion, par exemple, de l’imposition qu’elle permettrait de frauder.

– la mise à disposition ou la justification d’une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l’étranger ;

– et la réalisation de toute autre manœuvre destinée à égarer l’administration.

L’**élément intentionnel** suppose que les moyens, services, actes ou instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers mis à la disposition de tiers le soient dans l’intention de permettre à ces derniers de se soustraire à l’établissement et au paiement de l’impôt.

2. Les sanctions pénales applicables au délit de mise à disposition d’instruments facilitant la fraude fiscale demeurent en deçà des peines prévues pour les autres délits fiscaux

Le régime de sanctions applicable aux personnes reconnues coupables d’un délit de mise à disposition d’instruments de facilitation de la fraude diffère pour les personnes physiques et les personnes morales.

S’agissant des **personnes physiques** reconnues coupables de ces infractions, elles encourent une peine d’emprisonnement de trois ans et une amende de 250 000 euros, au titre des peines principales. Les peines sont portées à cinq ans d’emprisonnement et à 500 000 euros d’amende lorsque la mise à disposition est commise en utilisant un service de communication au public en ligne ⁽¹⁾. Sont encourues également les peines complémentaires prévues aux articles 1741 et 1750 du CGI, parmi lesquelles notamment l’interdiction d’exercer et la privation des droits civiques, civils et de famille du prévenu.

S’agissant des peines encourues par les **personnes morales**, l’article 131 38 du code pénal prévoit une amende égale au quintuple de celle prévue pour les personnes physiques, à laquelle peuvent s’ajouter les peines complémentaires prévues aux 1° à 6°, 9° et 12° de l’article 131-39 du même code ⁽²⁾.

Ces peines demeurent en deçà des peines prévues pour les délits de fraude fiscale, de complicité de fraude fiscale et de fraude comptable. Aucune circonstance aggravante n’est par ailleurs prévue lorsque cette fraude est commise en bande organisée.

(1) 1 de l’article 1744 du CGI.

(2) Il s’agit notamment de la dissolution de la personnalité morale, de l’interdiction, définitive ou temporaire, d’exercer l’activité dans l’exercice ou à l’occasion de laquelle l’infraction a été commise, de l’exclusion, définitive ou temporaire, des marchés publics, de l’interdiction, définitive ou temporaire, de procéder à une offre au public de titres financiers et de l’interdiction temporaire de percevoir des aides publiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN RENFORCEMENT DES SANCTIONS ENCOURUES POUR LES INTERMÉDIAIRES QUI FACILITENT LA FRAUDE FISCALE DE LEURS CLIENTS

Le 1° du I du présent article modifie le 10° du I de l'article 1744 du code général des impôts (CGI) afin de **durcir les sanctions pénales applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale**. Les peines encourues par les auteurs de cette infraction seraient ainsi portées à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, contre trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende dans le droit actuel.

Le 2° du I du même article porte ces peines à 7 ans d'emprisonnement et 3 000 000 euros d'amende lorsque la mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale est réalisée à l'aide d'un service de communication au public en ligne, contre cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende actuellement. Il crée en outre une nouvelle circonstance aggravante lorsque cette fraude est commise en bande organisée.

Le présent article procède ainsi à un **alignement du niveau de peine en cas de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale avec celui prévu pour le délit de fraude fiscale ⁽¹⁾ et pour les délits comptables ⁽²⁾**.

B. L'OCTROI DE TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE POUR LES DÉLITS COMPTABLES, DE FRAUDE FISCALE ET DE MISE À DISPOSITION D'INSTRUMENTS FACILITANT LA FRAUDE FISCALE COMMIS EN BANDE ORGANISÉE

Le 3° du II du présent article étend les techniques **spéciales d'enquête prévues à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale (CPP)** aux délits comptables, au délit de fraude fiscale et au délit de mise à dispositions d'instruments facilitant la fraude fiscale **lorsqu'ils sont commis en bande organisée**.

Pour le délit de fraude fiscale et les délits comptables, cette procédure est également étendue aux cas où il existe des présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale a été commise pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves et qui résulte :

– soit de l'utilisation, **aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ;**

– soit de **l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;**

(1) Article 1741 du CGI.

(2) Article 1743 du CGI.

- soit de la **falsification d’identité ou de document** ;
- soit de la **domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l’étranger** ;
- soit de **toute autre manœuvre destinée à égarer l’administration**.

Par conséquent, **le 2° du II abroge** le 2° de l’article 706-1-1 du CPP **qui inclut le délit de fraude fiscale et les délits comptables** dans la procédure spécialement applicable aux infractions en matière économique et financière, dans la mesure où la nouvelle rédaction de l’article 706-73-1 du CPP rend inutile cette inclusion.

C. L’EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DU PARQUET NATIONAL FINANCIER AU DÉLIT DE MISE À DISPOSITION D’INSTRUMENTS FACILITANT LA FRAUDE FISCALE

Le 1° du II du présent article **étend la compétence du procureur de la République financier aux délits de mise à disposition d’instruments facilitant la fraude fiscale**.

Il assure ainsi une **compétence globale au PNF en matière fiscale**, celui-ci étant déjà compétent pour connaître du délit de fraude fiscale aggravé ou commis en bande organisée, des délits comptables faisant l’objet d’une dénonciation obligatoire par l’administration, et du blanchiment de ces délits ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

A. L’ALIGNEMENT DES PEINES APPLICABLES À LA MISE À DISPOSITION D’OUTILS DE FACILITATION DE LA FRAUDE SUR CELLES APPLICABLES À LA FRAUDE FISCALE EST COHÉRENTE AU REGARD DE LA NATURE COMPARABLE DES INCRIMINATIONS CONCERNÉES

Comme le relève le Conseil d’État dans son avis sur le projet de loi, l’aggravation des peines prévues en répression du délit de mise à disposition d’outils de facilitation de la fraude fiscale vise « *à mettre en cohérence le régime de plusieurs infractions concourant à l’objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale* ».

L’échelle des sanctions prévue pour le délit de mise à disposition d’outils facilitant la fraude est rendue identique à celle prévue pour les faits de fraude fiscale, de complicité de fraude fiscale et de fraude comptable. La distinction se justifiait difficilement au regard de la nature comparable des incriminations concernées, qui visent toutes à organiser la soustraction frauduleuse du patrimoine ou des revenus du contribuable à l’impôt.

(1) 5° et 6° de l’article 705 du CPP.

Cet alignement est particulièrement cohérent s'agissant des infractions de complicité de fraude fiscale et de mise à disposition d'outils facilitant la fraude qui peuvent, en pratique, s'appliquer aux mêmes types de faits. La seconde vise à permettre une mise en mouvement de l'action publique quand les faits de l'auteur principal de la fraude ne peuvent donner lieu à des poursuites ou lorsque la fraude n'a pas encore été commise.

Ce quantum de peine n'apparaît en outre pas disproportionné, dans la mesure où les peines prévues par l'article 1741, auxquelles renvoie l'article 1743, ont été déclarées conformes au principe de proportionnalité des peines par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS D'ENQUÊTES RÉPOND À LA SOPHISTICATION CROISSANTE DES SCHÉMAS DE FRAUDE ET ÉTENDRAIT LES MOYENS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT FISCAUX

1. Les techniques spéciales d'enquête fourniraient aux services de police les moyens de répondre à des fraudes d'ampleur internationale

L'extension du recours aux techniques spéciales d'enquêtes aux délits de fraude fiscale, de fraude comptable et de mise à disposition d'outils facilitant la fraude fiscale répond à une **logique d'efficacité de l'action pénale** et de cohérence entre des délits qui sont intrinsèquement liés, c'est-à-dire la fraude fiscale complexe et sa facilitation. L'identification et la sanction des professionnels qui contribuent à la fraude fiscale permettent en effet de faire **cesser leurs agissements avant que des contribuables ne mettent en œuvre les montages frauduleux**.

Elle répond également à **l'évolution de la grande délinquance financière** et fiscale, qui se complexifie et s'internationalise tout en présentant une porosité croissante avec la criminalité organisée de droit commun. Les services fiscaux et les parquets observent de plus en plus d'affaires à fort potentiel pénal dans lesquelles la fraude fiscale est mêlée à d'autres infractions (corruption, blanchiment, escroquerie, crime organisé, narcotrafic) impliquant parfois des réseaux mafieux établis ou ayant des relais à l'extérieur du territoire national.

La facilitation de l'accès à des prestations de services à l'étranger, notamment en matière d'ingénierie juridique et financière, et la liberté croissante de circulation des capitaux offrent aux fraudeurs de **nouveaux moyens sophistiqués leur permettant de dissimuler leurs agissements**. L'absence de possibilité de capter des discussions orales ou écrites par le biais des messageries cryptées auxquelles les services de police n'ont pas accès par le biais des écoutes téléphoniques traditionnelles est alors une difficulté pour les enquêteurs. Les sonorisations de locaux professionnels, par exemple des bureaux d'un cabinet de

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, considérant 12.

conseil en gestion de patrimoine proposant des montages frauduleux à ses clients, de véhicules ou de domiciles, au sein desquels les mis en cause sont plus susceptibles d'échanger librement avec leurs complices, joue un rôle crucial dans ce type d'enquête.

Des techniques spéciales d'enquête particulièrement précieuses pour éviter la disparition de preuves dans les enquêtes de police fiscale

Les faits les plus directement concernés par le recours aux techniques spéciales d'enquêtes sont les enquêtes dites de « police fiscale ». Il s'agit de plaintes déposées par la DGFIP, sur le fondement du II de l'article L. 228 du LPF, pour lesquelles l'avis de la commission des infractions fiscales (CIF) n'est pas requis. Dans ce type d'affaires, il existe des présomptions caractérisées de fraude fiscale associées à un **risque de dépérissement de preuves** résultant :

- soit de l'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ;
- soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
- soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification ;
- soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
- soit de toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration.

Il s'agit essentiellement des situations d'interposition de personnes ou de comptes à l'étranger pour lesquelles **la DGFIP n'a pas pu faire jouer efficacement la coopération fiscale internationale**. En pratique, ces procédures sont le cœur de compétences des officiers judiciaires fiscaux de l'ONAF et sont traitées par le PNF. **L'efficacité de l'enquête judiciaire est alors d'autant plus cruciale qu'elle précède et détermine l'action de contrôle de l'administration fiscale.**

2. L'intégration de ces délits à la procédure applicable à la criminalité organisée permettra aux services de renseignements d'utiliser leurs outils propres dans la lutte contre la fraude

L'extension de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisée à ces infractions aurait également pour conséquence d'**étendre les moyens pouvant être utilisés par les services de renseignement pour les faits de fraude fiscale et de facilitation de la fraude**. Elle concernerait en premier lieu les trois services de renseignement fiscaux du premier cercle, à savoir Tracfin, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et l'unité de renseignement fiscal (URF).

Les finalités pour lesquelles ces services peuvent recourir aux techniques de renseignement ⁽¹⁾ sont en effet limitativement énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure (CSI). Parmi ces finalités figure « **la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées** » que le Conseil constitutionnel considère comme faisant référence aux incriminations pénales énumérées à l'article 706-73 du code de procédure pénale (CPP) et aux délits punis par l'article 414 du code des douanes commis en bande organisée ⁽²⁾.

(1) Il s'agit notamment d'écoutes, de géolocalisation, du recueil de données informatiques, de la captation de sons et d'images, etc.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, considérant 10.

Le rapport d'activité de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de 2023 propose une doctrine permettant de délimiter les contours de cette finalité en interprétant la portée des différentes interventions ultérieures du législateur conduisant à créer de nouvelles infractions ou à instaurer de nouvelles règles de procédure dans le champ de la délinquance et de la criminalité organisées, à l'aune de la décision précitée du Conseil constitutionnel.

Ainsi, la CNCTR considère que l'usage de techniques de renseignement pour des infractions qui relèvent de la « *grande délinquance organisée* » inclut les infractions mentionnées à l'article 706-73-1 du CPP, qui a été introduit dans le droit positif postérieurement à l'intervention de la décision précitée du Conseil constitutionnel, au même titre que les infractions mentionnées à l'article 706-73 du CPP.

Au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 2015 et de la doctrine de la CNCTR, **l'extension prévue par le présent article offrirait aux services de renseignement la possibilité de recourir à des techniques de renseignement pour prévenir les délits de fraude fiscale, de fraude comptable et de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale, lorsqu'ils sont commis en bande organisée.**

Les services identifient plusieurs exemples de situations dans lesquelles ces techniques faciliteraient la lutte contre des fraudes fiscale ou comptable commises en bande organisée. Par exemple, dans le cas où une officine de défiscalisation serait identifiée à l'étranger ⁽¹⁾, des écoutes téléphoniques permettraient d'identifier leurs clients français.

C. L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DU PNF AU DÉLIT DE MISE À DISPOSITION D'OUTILS DE FACILITATION DE LA FRAUDE GARANTIRA SA COMPÉTENCE GLOBALE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

L'extension de la compétence du parquet national financier au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale répond à la même logique de mise en cohérence des moyens de lutte contre la fraude fiscale et d'adaptation à des schémas de fraude de plus en plus complexes.

Elle s'inscrit tout d'abord dans le **prolongement de l'extension de compétence déjà réalisée au profit des officiers de douane judiciaire (ODJ) et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ)** par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 sur ce type d'infractions.

Elle permet ensuite, **grâce à l'implication d'un parquet ultraspécialisé, de renforcer la détection de faits délictueux en matière financière et fiscale d'une**

(1) Cabinet de conseil proposant des schémas d'évasion fiscale agressifs, promoteurs immobiliers proposant des investissements dans des paradis fiscaux et réglementaires par exemple

particulière complexité. Le PNF étant en effet déjà compétent en matière de fraude fiscale complexe, elle lui offre une compétence complète et globale sur l'ensemble du spectre de la fraude fiscale en lui permettant de conduire directement les enquêtes à l'encontre des concepteurs et promoteurs de ces schémas frauduleux. En pratique, ses enquêtes en matière de lutte contre la fraude fiscale le conduisent très souvent à rencontrer des intermédiaires, monteurs, officines ou avocats qui proposent et facilitent la fraude de leurs clients.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des finances a adopté cet article avec un amendement rédactionnel ⁽¹⁾.

*

* *

(1) Amendement n° CF161 de M. Labaronne.

Article 19 bis

Extension de la sanction administrative visant les intermédiaires facilitant la fraude à des agissements de moindre gravité

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article sans modification et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 bis, issu d'un amendement déposé en séance au Sénat ⁽¹⁾, **étend les hypothèses dans lesquelles les professionnels qui donnent aux fraudeurs les moyens intellectuels, techniques et matériels de commettre leur délit peuvent être sanctionnés par une amende fiscale**. Il s'agit en pratique de l'insuffisance délibérée de déclaration ⁽²⁾ et du défaut de déclaration après mise en demeure ⁽³⁾ de leur client.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ARTICLE 1740 A BIS DU CGI SANCTIONNE UN PROFESSIONNEL QUI AURAIT ASSISTÉ UN CONTRIBUABLE DANS LA RÉALISATION DE MANŒUVRES FRAUDULEUSES OU D'ABUS DE DROIT POUR ÉCHAPPER À L'IMPÔT

L'article 1740 A bis du code général des impôts (CGI) sanctionne un professionnel qui aurait assisté un contribuable dans la réalisation de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit pour échapper à l'impôt.

Il prévoit une **amende fiscale**, et non une infraction pénale, **qui s'applique à toute personne physique ou morale** qui, dans l'exercice d'une activité professionnelle de conseil à caractère juridique, financier ou comptable ou de détention de biens ou de fonds pour le compte d'un tiers, **a intentionnellement fourni à un contribuable une prestation lui ayant directement permis de commettre certaines manœuvres**. Elle s'applique lorsque le contribuable s'est vu appliquer certaines majorations limitativement énumérées :

– une majoration de 80 % en cas de découverte d'une activité occulte ou, s'agissant de la taxe d'aménagement prévue à l'article 1635 quater A, en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ⁽⁴⁾ ;

(1) Amendement n° 25 rec. ter.

(2) Article 1729 du CGI.

(3) Article 1728 du CGI

(4) c du 1 de l'article 1728 du CGI.

– une majoration de 80 % en cas d’abus de droit au sens de l’article L. 64 du livre des procédures fiscales, ou de 40 % lorsqu’il n’est pas établi que le contribuable a eu l’initiative principale du ou des actes constitutifs de l’abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire ⁽¹⁾ ;

– une majoration de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d’une partie du prix stipulé dans un contrat ou en cas d’application de l’article 792 *bis* ⁽²⁾ ;

– une majoration de 80 % en cas de rectification du fait de l’absence de déclaration de sommes figurant sur des comptes financiers, trusts ou portefeuilles d’actifs numériques et soumises à une obligation de déclaration ⁽³⁾.

B. LES PRESTATIONS SUSCEPTIBLES DE SANCTION SONT LIMITATIVEMENT ÉNUMÉRÉES ET LA PEINE PROPORTIONNÉE AUX REVENUS TIRÉS DE CELLES-CI

Quatre types de prestations limitativement énumérées sont susceptibles de donner lieu à une sanction administrative :

– permettre au contribuable de **dissimuler son identité** par la fourniture d’une identité fictive ou d’un prête-nom ou par l’interposition d’une personne physique ou morale ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l’étranger ;

– permettre au contribuable de **dissimuler sa situation ou son activité** par un acte fictif ou comportant des mentions fictives ou par l’interposition d’une entité fictive ;

– permettre au contribuable de **bénéficier à tort d’une déduction du revenu**, d’un crédit d’impôt, d’une réduction d’impôt ou d’une exonération d’impôt par la délivrance irrégulière de documents ;

– réaliser pour le compte du contribuable **tout acte destiné à égarer l’administration**.

L’amende est égale à **50 % des revenus tirés de la prestation fournie au contribuable, sans que son montant ne puisse être inférieur à 10 000 euros**. Elle n’est en revanche pas applicable en cas de poursuites pénales engagées contre le professionnel pour le délit de complicité de fraude fiscale ⁽⁴⁾ ou pour le délit de mise à disposition d’outils facilitant la fraude ⁽⁵⁾.

(1) b de l’article 1729 du CGI.

(2) c de l’article 1729 du CGI.

(3) Article 1729-0 A du CGI.

(4) Article 1742 du CGI.

(5) Article 1744 du CGI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le I de l'article 1740 A bis du CGI pour que l'ensemble des hypothèses de majoration prévues par les articles 1728 et 1729 du CGI puissent donner lieu à une sanction administrative du professionnel qui aurait permis au contribuable de réaliser des manœuvres ou agissements pour échapper à l'impôt. En pratique, les agissements nouvellement couverts seraient ceux ayant donné lieu aux majorations suivantes :

– **40 % en cas de manquement délibéré ayant conduit à des inexactitudes ou des omissions relevées dans une déclaration** ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette, la liquidation de l'impôt ou la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État ⁽¹⁾. Un abus de droit ou des manœuvres frauduleuses ne seraient donc plus nécessaires ;

– **40 % lorsque la déclaration ou l'acte n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure**, notifiée par pli recommandé, d'avoir à le produire dans ce délai.

Le rapporteur comprend l'objectif de cet article, qui répond au constat selon lequel l'amende prévue par l'article 1740 A bis du CGI est en pratique difficilement applicable par l'administration fiscale. Cette difficulté ne tient toutefois pas à la complexité de la démonstration de l'abus de droit ou des manœuvres frauduleuses. Par définition le recours à un conseil en vue d'échapper frauduleusement à l'impôt conduirait à ce que les contribuables encouraient des majorations pour manœuvres frauduleuses ou abus de droit de 80 % et non des majorations de 40 %, qui n'impliquent pas la mise en œuvre de manœuvres ou le recours à des procédés élaborés pour égarer l'administration.

La difficulté pour l'administration tient à la collecte d'éléments de preuve permettant d'établir l'implication d'un conseil dans une fraude fiscale. La modification du périmètre de l'infraction ne facilitera donc pas la répression des conseils frauduleux.

C'est pour répondre à cette difficulté que la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a institué un délit de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude, codifié à l'article 1744 du code général des impôts (CGI). Ce délit vise précisément à sanctionner les intermédiaires financiers qui facilitent la fraude fiscale de leurs clients en mettant à leur disposition des schémas ou des dispositifs fiscaux frauduleux. S'agissant d'un délit pénal, les **moyens et pouvoirs dont dispose la police judiciaire** peuvent être mis en œuvre pour rechercher les infractions. Il est donc **bien plus adapté à la répression de ce type de fait, et ne peut se cumuler avec l'amende fiscale prévue à l'article 1740 A bis.**

(1) a de l'article 1728 du CGI.

Enfin, si l'hypothèse est sans doute théorique au vu du caractère peu opérant de l'extension prévue par cet article, une amende de 10 000 euros infligée à un conseil pour non dépôt par son client de sa déclaration fiscale dans les délais apparaît manifestement disproportionnée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet article, lequel a néanmoins été adopté en commission. Il proposera en séance la suppression de l'article.

*
* *

Article 19 ter A (nouveau)

Majoration du quantum des sanctions pénales en cas de fraude fiscale aggravée

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 *ter* A, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances par l'adoption d'un amendement de Mme Arrighi ⁽¹⁾, avec un avis favorable du rapporteur pour avis, relève le quantum des sanctions pénales applicables en cas de fraude fiscale aggravée. Il porte ainsi la peine d'emprisonnement encourue de sept à dix ans et augmente le montant maximal de l'amende, celui-ci passant du double au triple du produit tiré de l'infraction.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code général des impôts, à son article 1741, **prévoit les sanctions pénales applicables aux cas de fraude fiscale aggravée** :

– **un emprisonnement de sept ans** ;

– **une amende de 3 millions d'euros**, dont le montant peut être porté au **double** du produit tiré de l'infraction.

(1) Amendement n° CF103 ([lien](#)).

À titre de comparaison, la fraude fiscale simple est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, montant qui peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

La fraude fiscale aggravée est définie par l'article 1741 du CGI comme le fait de se soustraire frauduleusement ou de tenter de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total des impôts, et de commettre ce fait **en bande organisée ou de le réaliser par des moyens sophistiqués**. Ces derniers comprennent :

- l'ouverture de comptes ou la souscription de contrats auprès d'organismes établis à l'étranger ;
- l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
- l'usage d'une fausse identité ou de faux documents, ou de toute autre falsification ;
- une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
- la réalisation d'actes fictifs ou artificiels, ou l'interposition d'entités fictives ou artificielles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à renforcer la répression de la fraude fiscale aggravée, à travers une **majoration du quantum des sanctions pénales encourues**. Ainsi, il est prévu :

- **un allongement de la peine maximale d'emprisonnement**, qui passerait de sept à **dix ans** ;
- **un relèvement du plafond de l'amende, qui passerait du double au triple du produit tiré de l'infraction** (dans les cas où ce montant serait supérieur à 3 millions d'euros).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement introduisant l'article 19 *ter* A.

L'argument avancé pour l'introduction de cet article en commission reposait sur le constat que la fraude fiscale aggravée, notamment lorsqu'elle est commise en bande organisée et recourt à des montages complexes et des circuits de dissimulation sophistiqués, constitue une atteinte majeure aux intérêts de l'État et mobilise d'importantes ressources publiques pour être détectée. Elle devrait dès lors être

sanctionnée avec fermeté : la majoration du quantum des peines encourues vise à permettre au juge de prononcer des sanctions à la mesure de la gravité exceptionnelle de ces infractions.

Toutefois, après consultation des services compétents, **le rapporteur pour avis estime qu'un nouvel alourdissement des peines d'emprisonnement prévues en matière de fraude fiscale n'est pas souhaitable, compte tenu de la nécessaire application du principe de proportionnalité** entre la gravité de l'infraction et l'importance de la sanction encourue, ainsi que du niveau souvent inférieur des peines prévues pour la répression des autres délits financiers.

En outre, **les plafonds des amendes pénales sanctionnant la fraude fiscale ont été augmentés à plusieurs reprises par le législateur ces dernières années** ⁽¹⁾, atteignant un niveau de répression très élevé. Le juge pénal est par ailleurs tenu de prendre en compte les pénalités administratives déjà appliquées pour déterminer aussi bien le principe que le niveau d'une sanction pénale qui serait prononcée pour les mêmes faits, de telle sorte que le montant total des sanctions prononcées reste proportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'excède pas le montant maximal de la sanction la plus élevée.

Le rapporteur proposera ainsi en séance la suppression de cet article.

*

* *

Article 19 ter B (nouveau)

Information du procureur de la République par l'administration fiscale et mise en mouvement de l'action publique en matière de fraude fiscale (suppression du « verrou de Bercy »)

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 *ter* B, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances par l'adoption d'un amendement de Mme Mathilde Feld ⁽²⁾, en dépit d'un avis défavorable du rapporteur pour avis, vise à supprimer le « verrou

(1) Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, la fraude fiscale simple était punie de 37 500 euros d'amende et de cinq ans d'emprisonnement et les cas de fraude fiscale aggravée n'étaient pas prévus. La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a quant à elle relevé de 2 à 3 millions d'euros l'amende en cas de fraude fiscale aggravée.

(2) Amendement n° CF101 ([lien](#)).

de Bercy », c'est-à-dire le système de filtrage des dossiers de fraude fiscale les plus graves par la commission des infractions fiscales avant leur transmission à l'autorité judiciaire, ainsi qu'à élargir de manière significative les cas de transmission automatique à l'autorité judiciaire des dossiers de fraude.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. EN MATIÈRE DE FRAUDE FISCALE, L'ADMINISTRATION EXERCE UN MÉCANISME DE FILTRAGE DES PLAINTES – LE « VERROU DE BERCY » – DESTINÉ À LIMITER LE CUMUL DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PÉNALES AUX CAS LES PLUS GRAVES ET À PRÉVENIR L'ENGORGEMENT DES JURIDICTIONS

En matière de poursuites pénales pour fraude fiscale, la mise en mouvement de l'action publique est soumise à un régime dérogatoire, communément désigné par le terme de « verrou de Bercy ».

Conformément à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, les infractions prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts ne peuvent, en principe, être poursuivies pénalement qu'à l'initiative de l'administration fiscale, après dépôt d'une plainte. **Ce dépôt de plainte est subordonné à l'avis préalable conforme de la commission des infractions fiscales (CIF)**, commission administrative indépendante chargée d'apprécier, au regard des faits et de leur gravité, l'opportunité de poursuites pénales, et dont la composition est déterminée par l'article 1741 A du code général des impôts.

La commission des infractions fiscales (CIF) constitue ainsi un filtre obligatoire entre l'administration et l'autorité judiciaire. Ce filtre vise notamment à garantir qu'aucune plainte de l'administration fiscale ne soit déposée pour des motifs autres que la répression de graves agissements de fraude fiscale, et à prévenir ainsi tout risque d'arbitraire dans la sélection des dossiers de fraude poursuivis pénalement.

Les critères de sélection des dossiers par l'administration fiscale sont transparents : ils s'opèrent à la fois dans le respect des circulaires communes au garde des Sceaux et au ministre du budget des 5 novembre 2010 et 22 mai 2014 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et des critères posés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2016-545 QPC et n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016 et n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, à savoir :

- l'enjeu financier du dossier ;
- le respect de la procédure d'instruction du dossier, pour éviter les vices de procédure devant le juge pénal ;
- la nature et la gravité de la fraude ;

– la situation personnelle du contribuable : l’administration peut tenir compte de facteurs personnels justifiant son indulgence – comme la volonté manifeste de régularisation du contribuable – ou au contraire sa sévérité, par exemple à l’égard des professions comptables, financières ou juridiques.

Ce dispositif est considéré comme pleinement conforme à la Constitution par le juge constitutionnel. Ainsi, dans sa décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016, le Conseil constitutionnel avait estimé que le dispositif de plainte de l’administration sur avis favorable de la commission des infractions fiscales (CIF) préalablement à toute mise en mouvement de l’action publique par la justice était **conforme aux principes de séparation des pouvoirs et d’indépendance de l’autorité judiciaire.** Le juge constitutionnel s’était appuyé sur les éléments suivants :

– une fois la plainte déposée par l’administration, le procureur de la République dispose de la faculté de décider librement d’engager les poursuites, conformément à l’article 40-1 du code de procédure pénale ;

– les infractions pour lesquelles une plainte de l’administration préalable aux poursuites est exigée répriment des actes qui portent atteinte aux intérêts financiers de l’État ; à ce titre, l’administration est la mieux à même d’apprécier la gravité des atteintes ainsi portées à ces intérêts collectifs protégés par la loi fiscale ;

– la compétence pour déposer la plainte préalable obligatoire est exercée par l’administration dans le respect d’une politique pénale déterminée par le Gouvernement, conformément à l’article 20 de la Constitution, et dans le respect du principe d’égalité.

B. LA RÉFORME INTERVENUE EN 2018 A PROFONDÉMENT REMANIÉ LES CONDITIONS D’ENGAGEMENT DES POURSUITES PÉNALES EN MATIÈRE FISCALE, EN ASSOUPLESSANT LE « VERROU DE BERCY » ET EN TENANT COMPTE DES CRITIQUES RÉCURRENTES FORMULÉES À L’ENCONTRE DE CE MÉCANISME

1. L’instauration de cas de transmission automatique des dossiers de fraude fiscale à l’autorité judiciaire

En réponse aux critiques formulées à l’encontre du « verrou de Bercy », la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a instauré un **mécanisme de dénonciation obligatoire des faits de fraude fiscale répondant à certains critères de gravité.**

La loi du 23 octobre 2018 a ainsi complété l’article L. 228 du livre des procédures fiscales, afin de prévoir que l’administration fiscale est tenue de dénoncer au procureur de la République les faits qu’elle a examinés dans le cadre de son pouvoir de contrôle **lorsque les droits éludés sont supérieurs à 100 000 euros et**

qu'ils sont assortis de l'une des pénalités (majoration des droits à hauteur de 100 %, 80 % ou 40 %) prévues dans les cas suivants :

- l'opposition à un contrôle fiscal ;
- la découverte d'une activité occulte faisant suite à une omission déclarative ;
- l'abus de droit ou les manœuvres frauduleuses constatés au titre d'une insuffisance de déclaration ;
- la rectification à raison du défaut de déclaration d'avoir financiers détenus à l'étranger ;
- la taxation forfaitaire à partir des éléments du train de vie en lien avec des trafics illicites ;
- en cas de réitération, le défaut de déclaration dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, le manquement délibéré ou l'abus de droit, dans l'hypothèse où le contribuable n'a pas eu l'initiative principale de cet abus ou n'en a pas été le principal bénéficiaire.

L'administration fiscale doit également dénoncer au procureur de la République les faits examinés lors d'un contrôle fiscal portant sur des contribuables soumis à des **obligations spécifiques de transparence** (parlementaires, membres du Gouvernement, et autres responsables publics mentionnés à l'article L.O. 135-1 du code électoral et aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique), lorsque des majorations pour fraude de 40 %, 80 % ou 100 % ont été appliquées à des droits dont le montant dépasse 50 000 euros.

Dans ces cas de dénonciation obligatoire de l'administration, l'action publique pour l'application des sanctions pénales peut alors être mise en mouvement sans plainte préalable de l'administration.

Par ailleurs, la loi du 23 octobre 2018 a instauré une **dérogation au filtre de la commission des infractions fiscales en présence d'un risque de dépérissement des preuves** ⁽¹⁾.

Cette même loi a concomitamment rétabli la possibilité pour l'administration de procéder à des transactions sur les pénalités administratives, y compris dans le cas où des poursuites pénales seraient engagées ⁽²⁾.

(1) L'article L. 228 du livre des procédures fiscales prévoit ainsi que « l'avis de la commission n'est pas requis lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale a été commise pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves ».

(2) La loi du 23 octobre 2018 a modifié l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, qui disposait dans sa rédaction antérieure à 2018 que l'administration « ne peut transiger lorsqu'elle envisage de mettre en mouvement l'action publique pour les infractions mentionnées au code général des impôts ».

2. La levée permanente du secret professionnel des agents fiscaux à l'égard du procureur de la République

La même réforme de 2018 a également modifié le régime du secret professionnel des agents des finances publiques à l'égard du procureur de la République. L'article L. 142 A du livre des procédures fiscales, créé par la loi du 23 octobre 2018 précitée, dispose que « *les agents des finances publiques sont déliés du secret professionnel à l'égard du procureur de la République avec lequel ils peuvent échanger des informations couvertes par ce secret indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 ou d'une procédure judiciaire en cours* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION PRÉVUE DE LA COMMISSION DES INFRACTIONS FISCALES VISE À METTRE FIN AU « VERROU DE BERCY »

1. La suppression de la commission des infractions fiscales

L'abrogation de l'article 1741 A du code général des impôts ainsi que la réécriture de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales proposées par le présent article conduiraient **à la suppression de la commission des infractions fiscales (CIF) et de son rôle de filtrage des dossiers de fraude transmis à l'autorité judiciaire.**

La mise en mouvement de l'action publique, dans les cas de fraude ne faisant pas l'objet d'une dénonciation obligatoire de l'administration, **ne serait ainsi plus conditionnée à l'avis conforme de cette commission.**

2. L'avis conforme de la commission des infractions fiscales serait remplacé par un avis motivé du ministre chargé du budget

Le présent article prévoit cependant que, lorsque des faits susceptibles de caractériser les délits prévus à l'article 1741 du code général des impôts seront portés à la connaissance du procureur de la République à l'occasion d'une enquête préliminaire, d'une enquête de flagrance ou d'une information judiciaire ou par les révélations d'un tiers, l'action publique serait mise en mouvement sur ce fondement **après avis motivé du ministre chargé du budget** ou de toute autorité habilitée par lui par arrêté.

Dans ce cadre, l'avis conforme de la commission des infractions fiscales, actuellement requis pour engager l'action publique hors cas de dénonciation obligatoire de l'administration, serait **remplacé par un avis motivé du ministre chargé du budget.** Cet avis devrait figurer au dossier de la procédure, **à peine de nullité**, cette exigence n'étant toutefois pas applicable lorsque l'avis n'a pas été

communiqué au procureur de la République dans un délai de trois mois à compter de la demande.

Ce dispositif vise à maintenir une forme d'homogénéité dans le traitement pénal de la fraude fiscale, en subordonnant l'initiative du parquet à un avis préalable du ministre chargé du budget, lequel apprécierait, avec l'appui de son administration, le caractère justifié et proportionné des poursuites envisagées. Le rapporteur pour avis souligne toutefois que cet avis revêtirait la nature d'un **avis simple, dépourvu de caractère contraignant** pour l'autorité judiciaire, le procureur de la République demeurant libre d'engager ou non l'action publique.

Le rapporteur s'oppose ainsi fermement à la suppression de la commission des infractions fiscales et à la disparition de son rôle de filtrage des dossiers de fraude transmis aux parquets. L'avis conforme de cette commission constitue en effet une garantie essentielle, en assurant que seuls les dossiers les plus graves et présentant les enjeux financiers les plus significatifs sont transmis, tout en préservant la **cohérence** de la politique pénale fiscale.

B. L'EXTENSION SIGNIFICATIVE DES CAS DE DÉNONCIATION OBLIGATOIRE RISQUERAIT DE SATURER LES JURIDICTIONS AVEC DES DOSSIERS DONT LA MAJORITÉ NE DONNERAIT LIEU À AUCUNE SUITE EFFECTIVE

Le présent article propose d'élargir de manière très significative les cas de transmission automatique, par l'administration fiscale, de dossiers à la justice. À cette fin, il procède à une réécriture de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, en étendant les cas de dénonciation obligatoire par l'administration fiscale.

Seraient ainsi transmis automatiquement au procureur de la République :

– **les cas de fraude portant sur un montant de droits visés supérieur à 100 000 euros, sans les conditions cumulatives actuellement prévues**, à savoir l'application d'une des pénalités administratives visées à l'actuel article L. 228 du livre des procédures fiscales ;

– **les cas de fraude fiscale aggravée** telle que définie aux alinéas 2 à 7 de l'article 1741 du code général des impôts (faits commis en bande organisée, recours à des comptes ouverts à l'étranger, usage d'une fausse identité ou de faux documents, recours à une entité fictive ou artificielle, etc.) ;

– **les cas de fraude ayant conduit à l'application des pénalités administratives** (majorations de 40 %, 80 % ou 100 % des droits rappelés) prévues dans les situations suivantes, lesquelles recourent partiellement – sans la condition cumulative de l'atteinte du seuil de 100 000 euros de droits éludés – les hypothèses dans lesquelles, en l'état du droit en vigueur, un dossier doit être transmis automatiquement à l'autorité judiciaire :

- l’opposition à un contrôle fiscal ;
- le défaut de production dans les délais prescrits de documents déclaratifs ou les inexactitudes ou omissions relevant d’un manquement délibéré ;
- la découverte d’une activité occulte faisant suite à une omission déclarative ;
- l’abus de droit ou les manœuvres frauduleuses constatés au titre d’une insuffisance de déclaration ;
- la rectification à raison du défaut de déclaration d’avoir financiers détenus à l’étranger ;

– **les cas de fraude mettant en cause une personne physique ou morale ayant déjà fait l’objet**, en tant que contribuable ou en tant que dirigeant de droit ou de fait d’une personne morale contribuable, **des pénalités administratives appliquées dans les situations précédemment mentionnées** (à l’exception des inexactitudes ou omissions relevant d’un manquement délibéré sanctionnées en application du *a* de l’article 1729 du code général des impôts).

Le rapporteur pour avis estime qu’un tel élargissement des cas de transmission automatique des dossiers de fraude à l’autorité judiciaire n’est **ni réaliste, ni justifié**.

Le mécanisme de dénonciation obligatoire instauré en 2018 produit déjà des effets très significatifs. Il a permis le doublement des transmissions de dossiers de fraude fiscale aux parquets et s’est accompagné d’un renforcement considérable des liaisons et de la coopération opérationnelle entre la DGFIP et l’autorité judiciaire, notamment à travers l’adoption d’une circulaire commune en date du 7 mars 2019. Ainsi, **les dénonciations obligatoires représentent plus de 80 % des dossiers de fraude fiscale transmis aux parquets, qui échappent ainsi au « verrou de Bercy »**. En 2024, celles-ci se sont élevées à 1 695, contre 314 plaintes pour fraude fiscale et 31 plaintes sur des présomptions de fraude fiscale.

Ce dispositif a toutefois **contribué à alourdir sensiblement la charge pesant sur les juridictions**, alors même qu’il demeure concentré sur les fraudes les plus graves. Le champ des dénonciations obligatoires tel qu’il a été défini en 2018 visait en effet à prélever un équilibre, en maintenant le rôle de filtre exercé par la commission des infractions fiscales. La sélection des affaires susceptibles de faire l’objet d’un dépôt de plainte pour fraude fiscale repose ainsi principalement sur la nature de la fraude et sur les enjeux financiers en cause, permettant de cibler prioritairement les fraudes les plus graves, tout en assurant une certaine diversification de l’action pénale fiscale.

À cet égard, le seuil de 100 000 euros retenu en 2018 répondait à un critère essentiel de gravité de la fraude, exigé tant par le juge constitutionnel que par les

juridictions européennes (CJUE et CEDH) pour admettre le cumul des sanctions fiscales et pénales, et, par voie de conséquence, l'engagement de poursuites pénales en complément des sanctions administratives.

Le montant des droits éludés constitue en effet l'un des critères centraux retenus par les juges pour déterminer si ce cumul de poursuites et de sanctions respecte le principe constitutionnel de nécessité des peines⁽¹⁾, ou le principe conventionnel *non bis in idem*⁽²⁾. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, saisi de la conformité des dispositions du code général des impôts relatives aux sanctions administratives et pénales cumulatives en cas fraude fiscale, avait considéré que les mêmes faits pouvaient faire l'objet de poursuites administratives et pénales distinctes, à condition toutefois que le montant global des sanctions cumulées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une d'elles⁽³⁾.

Il convient par ailleurs de rappeler que les **transactions fiscales n'ont aucun effet** sur l'obligation de transmission automatique des dossiers aux parquets. En application de l'article L. 228 du LPF, l'appréciation des pénalités s'effectue au regard des dernières conséquences financières notifiées au contribuable dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 57 et L. 76 du même livre, indépendamment de la conclusion ultérieure d'une transaction.

Dans ce contexte, l'élargissement proposé des cas de dénonciation obligatoire appelle de fortes réserves.

Tout d'abord, **sur le plan opérationnel**, un tel élargissement aboutirait à un **engorgement accru des juridictions**, déjà confrontées à une augmentation significative du flux de dossiers depuis 2018. Il surchargerait l'autorité judiciaire de centaines, voire de milliers, de signalements supplémentaires, aux enjeux très hétérogènes, qu'elle ne serait pas en mesure de traiter à moyens constants.

Depuis la réforme de 2018, on constate en effet un écart croissant entre le nombre de dossiers transmis et le volume des affaires effectivement traitées. Le doublement des transmissions (de 924 dossiers en 2018 à 2 040 en 2024) n'a pas été accompagné d'une adaptation suffisante des moyens, entraînant une saturation des capacités d'enquête et d'audience. Il en est résulté une baisse du taux de poursuites pénales et un allongement du délai moyen d'audience, passé de trois ans en 2018 à quatre ans et neuf mois en 2024.

(1) Article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

(2) Article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme et article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(3) « Le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ».

La Cour des comptes relève ainsi, dans son récent rapport sur la lutte contre la fraude fiscale, qu'« *en valeur absolue, c'est [donc] une diminution inattendue du nombre de personnes poursuivies devant les tribunaux correctionnels pour fraude fiscale qui est constatée depuis la réforme du « verrou de Bercy » puisque celui-ci est passé d'un peu plus de 850 par an sur les deux années précédant la réforme à 700 en 2023 et 2024* »⁽¹⁾.

Enfin, **sur le plan juridique**, le rapporteur estime que les transmissions automatiques supplémentaires résultant du dispositif proposé seraient **dans la plupart des cas peu utiles**, dès lors qu'elles ne répondraient pas, pour beaucoup, aux critères de gravité exigés par le Conseil constitutionnel pour justifier le cumul des sanctions fiscales et pénales.

C. LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION FISCALE EST DÉJÀ SATISFAITE PAR LE DROIT EXISTANT

Le présent article propose par ailleurs une réécriture de l'article L. 142 du livre des procédures fiscales, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1982. Cet article prévoit la levée du secret professionnel à l'égard du juge d'instruction lorsque l'administration a déposé plainte contre un redevable et qu'une information judiciaire a été ouverte, en déliant les agents de l'administration de leur obligation de secret dans ce cadre.

La nouvelle rédaction proposée de l'article a pour objet la levée du secret professionnel des agents de l'administration fiscale à l'égard du procureur de la République, indépendamment de l'existence d'une plainte préalable ou d'une dénonciation obligatoire.

Or, une telle faculté est déjà prévue par le droit en vigueur depuis l'adoption de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, à travers l'article L. 142 A du livre des procédures fiscales. Dès lors, le 1^o du II du présent article apparaît satisfait par le droit existant.

En outre, la réécriture proposée de l'article L. 142 du livre des procédures fiscales aurait un caractère restrictif en matière de levée du secret professionnel au regard du droit en vigueur. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article L. 142 ne vise pas spécifiquement l'administration fiscale, ce qui permet la levée du secret professionnel à l'égard du parquet pour l'ensemble des agents de l'administration lorsqu'une information judiciaire est ouverte à la suite d'une plainte déposée par l'administration contre un redevable. La limitation explicite aux seuls agents de l'administration fiscale conduirait ainsi à restreindre le champ d'application de la levée du secret professionnel, en contradiction manifeste avec l'intention poursuivie.

(1) *Cour des comptes*, La lutte contre la fraude fiscale, 16 décembre 2025 ([lien](#)).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Contre l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement introduisant l'article 19 *ter* B.

Le rapporteur proposera en séance la suppression de cet article.

*
* *

Article 19 ter

Extension de la garantie d'anonymat aux officiers fiscaux judiciaires

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après l'adoption d'un amendement rédactionnel, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 *ter*, issu d'un amendement déposé en séance au Sénat ⁽¹⁾, modifie l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin de **permettre aux agents des finances publiques appartenant à des services ou unités désignés par arrêté du ministre de bénéficier d'une garantie d'anonymat**. Le fait de révéler, par quelque moyen d'expression que ce soit, leur identité serait puni d'une amende de 15 000 euros. L'article avait reçu un avis favorable de la commission des finances du Sénat et du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. CONTRAIREMENT AUX AGENTS DES DOUANES, LES AGENTS DE LA DGFIP ASSURANT DES MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE AU SEIN DE L'ONAF NE BÉNÉFICIENT D'AUCUNE GARANTIE D'ANONYMAT

L'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse **interdit le fait de révéler, « par quelque moyen d'expression que ce soit » l'identité de fonctionnaires de la police nationale, de militaires, de personnels civils du ministère de la défense ou d'agents des douanes appartenant à des services ou unités désignés par arrêté du ministre intéressé et dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat, sous peine de 15 000 euros d'amende.**

(1) Amendement n° 7 rect. nonies de Mme Goulet.

Cette interdiction porte sur les nom et prénom des agents, mais également la diffusion de toute information susceptible de permettre leur identification ⁽¹⁾.

L'arrêté désignant les services et unités concernés par cette garantie d'anonymat ne vise actuellement pas l'Office national antifraudes (ONAF) L'ONAF ⁽²⁾ regroupe pourtant des agents de police judiciaire des finances (APJ) ⁽³⁾, des officiers de douane judiciaire (ODJ) ⁽⁴⁾, et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) ⁽⁵⁾ habilités à conduire des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction pour des infractions douanières, de fraude fiscale et de criminalité financière.

En l'état du droit, l'extension par arrêté de la garantie d'anonymat serait donc possible pour les agents de police judiciaire des finances, policiers ou gendarmes, et les officiers de douane judiciaire. L'article 39 *sexies* de la loi 29 juillet 1881 vise en effet les agents de la police nationale, les gendarmes et les agents des douanes parmi les personnels susceptibles d'en bénéficier. Elle **ne serait en revanche pas possible pour les officiers fiscaux judiciaires, la loi ne s'appliquant pas aux agents des finances publiques**. En pratique, cette situation bloque l'extension de la garantie d'anonymat à l'ensemble des agents de l'ONAF.

B. L'ENTRELACEMENT CROISSANT DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET FINANCIÈRE REPRÉSENTE UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ DES AGENTS DE L'ONAF

Outre leurs compétences en matière de fraude fiscale, **les agents de l'ONAF sont conduits à rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les escroqueries à la TVA, aux finances publiques et le blanchiment de fraude fiscale** ⁽⁶⁾.

Or, depuis une décennie, **la criminalité organisée, y compris le narcotrafic, a progressivement investi ces infractions financières**. L'investigation en matière de criminalité financière conduit par conséquent les agents de l'ONAF à être confrontés à des réseaux de criminalité organisée. Dès lors que les opérations de police judiciaire se déroulent sur la voie publique ou en milieu ouvert, il est par ailleurs très fréquent que les agents soient filmés et que les images soient diffusées sur les réseaux sociaux, voire reprises par les médias, permettant leur identification.

(1) *Crim.* 12 déc. 2017, n° 17-80.818 et n° 17-80.821.

(2) *L'ONAF a été créé par le décret n° 2024-235 du 18 mars 2024 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude ». Il se substitue au service d'enquêtes judiciaires des finances.*

(3) *Article 28-1-1 du code de procédure pénale (CPP).*

(4) *Article 28-1 du CPP.*

(5) *Article 28-2 du CPP.*

(6) *Article 2 du décret n° 2024-235 du 18 mars 2024.*

À titre d'exemple, l'ONAF est saisi par le Parquet européen d'affaires d'escroqueries à la TVA au préjudice de plusieurs États membres de l'Union européenne. Dans ce cadre, il est amené à conduire des enquêtes impliquant des réseaux internationaux de criminalité organisée. Ses agents ont pu également être amenés à participer à des opérations conjointes avec le RAID dans des affaires impliquant des oligarques russes.

L'ONAF a par conséquent été désigné comme partenaire au sein de l'état-major criminalité organisée (EMCO), piloté par la direction nationale de la police judiciaire de la DGPJ, après l'adoption de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic. L'office est devenu ainsi, au sein de cette enceinte, un acteur de la lutte contre la criminalité organisée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **inclure dans la liste des personnels pouvant bénéficier de la garantie d'anonymat** prévue par l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 les agents des finances publiques.

En pratique, les services potentiellement concernés seraient les 75 officiers fiscaux judiciaires de catégories A et B de l'ONAF et la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). La BNRDF ayant un champ de compétence réduit aux infractions de fraude fiscale ⁽¹⁾, elle n'est pas concernée en premier lieu par une éventuelle extension de la garantie d'anonymat.

Cet article permettrait ainsi l'extension par arrêté ministériel de la garantie d'anonymat prévue par la loi du 29 juillet 1881 aux agents de l'ONAF de façon uniforme. Cela permettrait d'éviter que des agents appartenant au même service, chargés des mêmes enquêtes, et procédant à des actes d'enquête identiques – perquisitions, gardes à vue, auditions – soient protégés de manière différenciée, selon leur administration d'origine.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

L'extension de la garantie d'anonymat aux officiers fiscaux judiciaire est une demande de l'ONAF. Au vu des risques importants auxquels sont exposés ses agents, cette extension apparaît particulièrement souhaitable.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des finances a adopté cet article avec un amendement rédactionnel ⁽²⁾.

*

* *

(1) Décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010 portant création d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale.

(2) Amendements CF162 de M. Labaronne et CF46 de M. Dessigny.

Article 20

Renforcement des obligations déclaratives des trusts et harmonisation du dispositif de majoration en cas de rectification due à une omission déclarative

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 renforce les obligations déclaratives des trusts et modifie en conséquence l'article 792-0 *bis* du code général des impôts. Il harmonise également le dispositif de majoration en cas de rectification due à une omission déclarative d'un administrateur de trust et modifie en conséquence l'article 1729-0 A du code général des impôts.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été adopté en commission et en séance sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le trust est un objet juridique répandu dans les États anglo-saxons. Quoique **ce montage fiscal n'existe pas en droit français**, le code général des impôts en prévoit une définition depuis 2011, afin de limiter autant que possible son usage à des fins d'évasion et de fraude ⁽¹⁾.

L'article 792-0 *bis* du CGI définit ainsi un trust comme « *l'ensemble des relations juridiques créées dans le droit d'un État autre que la France, par une personne qui a la qualité de constituant, par acte entre vifs ou à cause de mort* ». L'article précise que le trust permet de « *placer des biens ou droits, sous le contrôle d'un administrateur, dans l'intérêt d'un ou de plusieurs bénéficiaires ou pour la réalisation d'un objectif déterminé* ».

Les trusts ainsi définis sont **soumis à imposition dans trois situations spécifiques**. Ils relèvent tout d'abord d'une taxe annuelle spéciale prévue à l'article 990 J du CGI. De plus, l'article 792-0 *bis* du CGI institue une taxation au titre des droits de mutation par décès. Enfin, les *b* et *c* du II du même article précisent que les trusts d'accumulation sont également imposables lors du décès du constituant, ou lors du décès des bénéficiaires réputés constituants. Ce type de trust désigne des

(1) Depuis une décision de la Cour d'appel de Paris (10 janvier 1970, Époux Courtois et autres consorts de Ganay), la jurisprudence a par ailleurs admis que les trusts institués à l'étranger produisent des effets en France dès lors qu'ils ont été constitués en respectant les lois en vigueur dans l'État de création et qu'ils ne comportent pas de dispositions contraires à l'ordre public français.

montages dynastiques dont les actifs ne sortent jamais du trust, alors que les bénéficiaires changent au fur et à mesure des transmissions ⁽¹⁾.

A. LE DISPOSITIF D'OBLIGATION DÉCLARATIVE DES ADMINISTRATEURS DE TRUST DEMEURE INCOMPLET

1. Les administrateurs des trusts sont soumis à des obligations déclaratives annuelles et événementielles

Les administrateurs de trust (ou « *trustee* » selon le terme anglo-saxon) sont tenus de soumettre plusieurs types de déclaration à l'administration fiscale. L'article 1649 AB du CGI prévoit ainsi le dépôt de **déclarations événementielles et annuelles**, lorsque le constituant, un des bénéficiaires, ou bien l'administrateur d'un trust réside fiscalement en France, de même que lorsqu'un des biens ou droits placés dans le trust se situe en France ⁽²⁾.

D'une part, la **déclaration annuelle** vise à clarifier la valeur vénale du trust au 1^{er} janvier de l'année, et doit être déposée avant le 15 juin auprès de l'administration fiscale. D'autre part, la **déclaration événementielle** incombe à l'administrateur en cas de constitution, de modification ou d'extinction du trust, ainsi que pour détailler le contenu de ses termes.

Aux termes du 1 du II de l'article 792-0 *bis* du CGI, l'administrateur du trust est ainsi tenu de transmettre une **déclaration événementielle** en cas de « *transmission par donation ou succession de biens ou droits placés dans un trust, ainsi que des produits qui y sont capitalisés* ». Une telle déclaration est donc obligatoire en cas de décès du constituant du trust, ainsi qu'en cas de donation entre vifs.

L'obligation de **déclaration événementielle** s'étend également aux cas, énoncés au *a* du 2 du II de cet article, dans lesquels « *la qualification de donation et celle de succession ne s'appliquent pas [...] si, à la date du décès, la part des biens, droits ou produits capitalisés qui est due à un bénéficiaire est déterminé* ».

2. Le paiement des droits de mutation par décès ne fait pas systématiquement l'objet d'une obligation déclarative

Malgré les dispositions évoquées *supra*, le paiement des droits de mutation par décès ne fait pas systématiquement l'objet d'une obligation déclarative. En l'état du droit, **l'obligation contributive de l'administrateur du trust** au moment du décès du constituant, énoncée aux *b* et *c* du 2 du II de l'article 792-0 *bis* du CGI, **n'est ainsi pas reliée à une obligation déclarative**

(1) § 1.665(a)-0A(a)(1) du Code of Federal Regulations (26 CFR), relatif aux distributions excessives effectuées par les trusts.

(2) Au sens de l'article 750 ter du CGI.

L'obligation contributive correspond à une **obligation de versement à l'administration fiscale des droits de mutation à titre gratuit**. Celle-ci incombe à l'administrateur du trust au moment du décès du constituant, dans deux cas spécifiques :

– **d'une part**, lorsque la qualification de donation ou de succession ne s'applique pas et qu'une part spécifique de la valeur du trust est due globalement à des descendants du constituant ;

– **d'autre part**, lorsque la qualification de donation ou de succession ne s'applique pas et qu'il reste des biens, droits ou produits capitalisés placés dans le trust, après déduction des parts dues à des bénéficiaires déterminés.

Malgré cette obligation contributive, **l'absence d'obligation déclarative rend complexe le recouvrement des droits par l'administration fiscale**. À titre d'exemple, le 4 de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales prévoit que seules « *les personnes qui n'ont pas déposé une déclaration ou qui n'ont pas présenté un acte à la formalité de l'enregistrement dans le délai légal* » peuvent être taxées d'office ⁽¹⁾. En l'absence d'obligation déclarative, l'administration ne peut activer d'office cette procédure : elle doit au préalable formuler une demande d'information, ce qui ralentit le recouvrement des sommes dues.

En l'état du droit, **l'administration ne peut donc pas mobiliser directement ses outils de contrôle habituels** – telles les mises en demeure ou la taxation d'office – lorsqu'un administrateur de trust manque à ses obligations contributives.

B. LE RÉGIME DES PÉNALITÉS EN CAS D'OMISSION DÉCLARATIVE DEMEURE HÉTÉROGÈNE

1. Le législateur prévoit une majoration de 80 % des droits dus en cas d'omission déclarative d'un administrateur de trust

En cas d'omission déclarative, un contrôle fiscal peut donner lieu à une rectification des droits dus, à laquelle se rajoutent des intérêts de retard à caractère incompressible. L'article 1729-0 A du CGI prévoit **une majoration de 80 %** applicable en cas d'omission :

– de sommes figurant ou ayant figuré sur **un ou plusieurs comptes** qui auraient dû être déclarés en application du deuxième alinéa de l'article 1649 A ;

– de sommes figurant ou ayant figuré sur **un ou plusieurs contrats de capitalisation ou placement** de même nature qui auraient dû être déclarés en application de l'article 1649 AA ;

(1) 4° de l'article L. 66 du LPF.

– **d’actifs mentionnés aux 1° et 2° du III de l’article 990 J**, qui auraient dû être déclarés en application de l’article 1649 AB ;

– d’actifs figurant ou ayant figuré dans **un ou plusieurs portefeuilles d’actifs numériques** qui auraient dû être déclarés en application de l’article 1649 *bis* C.

2. En raison d’une malfaçon, les avoirs financiers dissimulés dans un trust ne sont pas passibles d’une majoration de 80 %

Au regard des dispositions de l’article 1729-0 A, **un contribuable qui dissimule des avoirs financiers dans un trust n’est pas passible d’une majoration de 80 % des droits dus**. En l’état du droit, cette majoration ne s’applique qu’en cas d’omission déclarative concernant un **compte bancaire**, un **contrat d’assurance-vie**, un **portefeuille de crypto-actifs**, ou bien les **actifs « mentionnés aux 1° et 2° du III de l’article 990 J »**.

L’absence de mention **des actifs financiers dans le dispositif de rectification fiscale résulte d’une coordination oubliée lors de la transformation de l’ISF en IFI**. Avant 2018, les actifs mentionnés par l’article 990 J correspondaient à l’assiette de l’impôt sur la fortune (ISF). Depuis la suppression de l’ISF et son remplacement par l’IFI, la catégorie d’actifs couverte par cet article s’est rétrécie, épousant désormais **l’assiette de l’impôt sur la fortune immobilière (IFI)** ⁽¹⁾. Cette assiette inclut uniquement les biens et droits immobiliers, les biens et droits appartenant aux enfants mineurs lorsque le redevable en a l’administration légale, ainsi que les parts ou actions de sociétés à hauteur de la fraction représentative des actifs immobiliers de celle-ci ⁽²⁾.

Depuis 2018, **les actifs financiers sont ainsi exclus du champ d’application de la majoration de 80 % prévue par l’article 1729-0 A**. Dans le cadre de la réforme de l’IFI, un renvoi à l’article 990 J du CGI a été supprimé de l’article 1649 AB du CGI, afin de ne pas restreindre les déclarations de trusts aux seuls actifs immobiliers. **Ce même renvoi n’a pas été supprimé pour l’article 1729-0 du CGI**, ce qui rétrécit le champ d’application des majorations aux seuls actifs immobiliers.

En l’état du droit, **le régime des pénalités applicables en cas d’omission déclarative demeure hétérogène**, accordant à la dissimulation d’actifs financiers un traitement moins strict que celui prévu pour les autres catégories d’actifs.

(1) Article 31 de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018.

(2) Article 965 du CGI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN DURCISSEMENT DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES À L'ÉGARD DE L'ADMINISTRATEUR DU TRUST

Le présent article vise à compléter **l'obligation contributive de l'administrateur de trust** au moment du décès du constituant d'un trust, prévue aux *b* et *c* du 2 du II de l'article 792-0 *bis* du CGI, **par une obligation déclarative**.

Pour ce faire, le 1° du présent article complète l'article 792-0 *bis* du CGI, en précisant que le paiement des droits de mutation dus par le trustee « *est accompagné d'une déclaration détaillée, conforme à un modèle établi par l'administration, précisant l'identité des bénéficiaires ainsi que les éléments nécessaires à la détermination de l'assiette et à la liquidation des droits de mutation par décès* ».

B. UNE HARMONISATION DES PÉNALITÉS ENCOURUES EN CAS D'OMISSION DÉCLARATIVE DE L'ADMINISTRATEUR DU TRUST

Le présent article prévoit par ailleurs d'harmoniser le dispositif de pénalités encourues en cas de rectification fiscale. Depuis 2018, la majoration de 80 % en cas d'omission déclarative imputable à l'administrateur de trust ne s'applique plus aux actifs financiers.

Afin de **rétablir cette majoration pour les déclarations devant être effectuées à compter de la publication de loi**, le 2° du présent article supprime, au *c* du I de l'article 1729-0 A, la référence aux 1° et 2° du III de l'article 990 J. Cette modification permet d'aligner le périmètre de l'article 1729-0 A du CGI sur celui de l'article 1649 AB du CGI, qui répertorie les biens et droits devant figurer dans les déclarations fiscales des trusts.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis ⁽¹⁾. Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*

* *

(1) Amendement n° CF134.

Article 20 bis A

Extension des instruments de coopération administrative internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale aux pays coopératifs non membres de l'Union européenne et prolongation du délai de reprise de l'administration fiscale en cas de procédure de coopération internationale avancée

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté trois amendements déposés par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 bis A, vise, d'une part, à étendre les instruments de coopération administrative internationale en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales aux pays coopératifs non membres de l'Union européenne. D'autre part, il prolonge de trois ans le délai de reprise de l'administration fiscale lorsqu'une procédure de coopération internationale avancée est engagée.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit à la suite de l'adoption en séance au Sénat de deux amendements identiques de Mme Nathalie Goulet et de M. Xavier Iacovelli ⁽¹⁾, avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES OUTILS DE COOPÉRATION AVANCÉE EN MATIÈRE FISCALE, PARTICULIÈREMENT EFFICACES, DEMEURENT LIMITÉS AUX MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article L. 45 du livre des procédures fiscales (LPF) encadre les procédures de coopération internationale avancée en matière fiscale. Celles-ci regroupent les contrôles simultanés et les contrôles conjoints, aussi appelés contrôles multilatéraux (CML), ainsi que les enquêtes dites « PAEO » (*Presence in administrative office and enquiry*), et leurs équivalents prévus dans les conventions d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ⁽²⁾. Ces dispositifs permettent de coordonner l'action des États lors de contrôles fiscaux à dimension internationale présentant des enjeux financiers significatifs.

(1) Amendements n° 136 rect. bis ([lien](#)) et n° 147 rect. bis ([lien](#)).

(2) En particulier, la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'administration fiscale a recours à ces outils lorsqu'il y a suspicion de fraude, d'évasion fiscale internationale ou de transfert de bénéfices à l'étranger à enjeux financiers significatifs. Ils s'avèrent particulièrement efficaces pour permettre aux administrations de contrôler le respect des obligations fiscales.

Afin d'obtenir une vue précise et globale des relations commerciales ou d'une autre nature entre un résident d'une juridiction soumis à un contrôle fiscal et ses partenaires étrangers, il est souvent nécessaire de suivre de près ce contrôle dans le pays étranger concerné. C'est pourquoi les conventions fiscales internationales et le droit européen prévoient **la possibilité pour des représentants des autorités fiscales d'être physiquement présents lors des contrôles fiscaux effectués à l'étranger**, lorsque ces contrôles présentent un intérêt pour un contrôle mené dans leur propre pays.

L'utilisation de ces formes de coopération internationale avancée accélère l'échange d'informations, facilite le traitement de dossiers complexes à forts enjeux et favorise l'adoption d'une position commune entre États participants concernant la situation d'un ou plusieurs contribuables. Ces outils permettent d'obtenir des informations directement auprès des administrations fiscales étrangères pour les utiliser dans les procédures fiscales françaises, **sans avoir à recourir à l'assistance administrative internationale**.

L'accord des autorités compétentes des États impliqués étant nécessaire à la réalisation de ces procédures, celles-ci sont en pratique réservées aux affaires présentant un intérêt pour la France, c'est-à-dire aux dossiers à forts enjeux et caractérisés par des fraudes avérées. Elles constituent ainsi un moyen d'action privilégié de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales transfrontalières, permettant notamment de sanctionner les prix de transfert abusifs des entreprises multinationales ou les fraudes transfrontalières à la taxe sur la valeur ajoutée, tels que les schémas dits « carrousels ».

Pour garantir l'efficacité de ces procédures, l'article L. 45 du LPF prévoit ainsi, à son dernier alinéa, que **le refus du contribuable d'accepter la présence de ces fonctionnaires européens** dans le cadre des procédures de coopération internationale avancée (contrôle conjoint et enquête PAEO) est **considéré comme un refus opposé aux agents de l'administration fiscale française et sanctionné au même titre** ⁽¹⁾.

(1) Les sanctions sont prévues aux articles 1732 et 1734 du code général des impôts.

Les procédures de coopération internationale avancée : contrôles conjoints et enquêtes PAEO

Les enquêtes dites « PAOE » (*Presence in administrative office and enquiry*) permettent aux fonctionnaires d'un État (« l'État visiteur ») de **se déplacer physiquement dans un autre État** afin d'obtenir des informations utilisables directement dans le cadre d'un contrôle fiscal. Plusieurs modalités sont prévues :

- présence dans les locaux d'une administration fiscale étrangère pour un échange direct avec des fonctionnaires étrangers ;
- présence dans les locaux d'un contribuable établi sur le territoire d'un autre État pour participer à une enquête fiscale diligentée par l'administration fiscale locale pour son propre compte ou celui de l'administration visiteuse.

Une enquête PAOE a vocation à être réalisée en une seule intervention, mais d'autres réunions sont parfois nécessaires à la procédure d'échange d'informations. Les informations recueillies sont opposables dans le respect des procédures de contrôle applicables en France.

Lors d'un **contrôle conjoint**, aussi appelé contrôle simultané (CS) ou contrôle multilatéral (CML), **plusieurs États examinent de façon coordonnée la situation fiscale d'un ou plusieurs contribuables, chacun dans sa juridiction**, et échangent des informations sur une période et une catégorie d'impôts précises.

Un CML permet aux administrations fiscales de travailler conjointement sur une problématique ayant une dimension internationale (prix de transfert, fraude à la TVA en lien avec des flux intracommunautaires, domiciliation de personnes physiques, etc.) afin de parvenir à une stratégie commune.

Lors d'un contrôle conjoint, des administrations fiscales prennent part à une même opération de contrôle fiscal d'un ou plusieurs contribuables situé(s) dans l'un ou les États participants. Un contrôle conjoint entre États membres de l'Union européenne peut ainsi aboutir à l'adoption d'une position commune matérialisée dans un rapport rédigé en fin de procédure et communiqué au contribuable.

Lors de la réunion finale, les résultats obtenus au niveau national sont mutualisés entre les administrations participantes et une position commune est décidée. Les résultats sont utilisés directement dans la proposition de rectification qui doit mentionner le CML comme l'origine des rehaussements.

B. UN DÉLAI SPÉCIAL DE REPRISE EST PRÉVU EN CAS DE DEMANDE D'INFORMATIONS À UN PAYS TIERS, MAIS NE S'APPLIQUE PAS AUX PROCÉDURES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE AVANCÉE

Le délai de reprise de l'administration en cas de participation à un contrôle multilatéral (CML) en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés ou de TVA est en général de trois ans (articles L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales).

L'article L. 188 A du livre des procédures fiscales permet de proroger ce délai, dans la limite de trois ans ⁽¹⁾, en cas d'assistance administrative internationale, c'est-à-dire lorsqu'une demande de renseignements concernant un contribuable est adressée à l'autorité compétente d'un autre État ou territoire.

Cette extension du délai de reprise ne s'applique toutefois pas aux procédures de coopération administrative avancée dans le domaine fiscal, qui visent pourtant des montages d'optimisation fiscale agressive à caractère international.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXTENSION DU CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX INSTRUMENTS DE COOPÉRATION AVANCÉE AUX PAYS FISCALEMENT COOPÉRATIFS VISE À SÉCURISER LE CADRE PROCÉDURAL DES DISPOSITIFS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les outils de coopération administrative avancée en matière fiscale ayant fait la preuve de leur efficacité en ce qui concerne la coopération avec les autres États membres de l'Union européenne, le présent article vise à étendre aux États et territoires non membres de l'Union européenne ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales le cadre juridique entourant les dispositifs de coopération internationale avancée (contrôles conjoints et simultanés et enquêtes PAEO) prévu à l'article L. 45 du livre des procédures fiscales.

En pratique, **ces dispositifs de coopération existent déjà** avec les pays coopératifs fiscalement non membres de l'Union européenne. Le présent article permettrait donc de **sécuriser le cadre procédural de ces dispositifs**, notamment en ce qui concerne la présence sur le territoire français de fonctionnaires d'une administration fiscale étrangère et leur participation à des opérations de contrôle fiscal.

Pour garantir l'efficacité des contrôles effectués, le présent article prévoit notamment que **tout refus opposé par le contribuable à la présence de fonctionnaires des administrations de ces États ou territoires coopératifs fiscalement**, dans le cadre des procédures de contrôle conjoint, de contrôle simultané ou d'une enquête PAEO, **serait considéré comme un refus opposé aux agents de l'administration française**, et serait sanctionné au même titre que l'est actuellement le refus opposé aux fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

Le rapporteur pour avis souhaite rappeler que cette extension des dispositions de l'article L. 45 du LPF aux pays coopératifs non membres de l'Union européenne

(1) L'article L. 188 A du LPF dispose qu'« en cas d'assistance administrative internationale, le délai de reprise est prorogé d'un an à compter de la réception de la réponse des autorités étrangères, sans que cette extension ne puisse excéder trois ans après l'expiration du délai initial de reprise ».

s'effectuerait **sans préjudice des droits et garanties procédurales reconnus aux contribuables**. Les procédures de coopération internationale menées sur le territoire français sont en effet subordonnées au respect du droit interne. Par ailleurs, un fonctionnaire de l'administration fiscale française est systématiquement associé lorsqu'une de ces procédures est mise en œuvre en France.

B. LA PROROGATION DU DÉLAI DE REPRISE S'AVÈRE UTILE POUR LES PROCÉDURES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE AVANCÉE

Les procédures de coopération internationales avancées sont mobilisées dans les cas complexes à forts enjeux et présentant des caractéristiques de fraude avérées. Ces dossiers requièrent des investigations approfondies afin de réunir l'ensemble des éléments nécessaires au contrôle.

L'article L. 188 AA introduit par le présent article prévoit que **l'administration pourra informer le contribuable, dans le délai initial de reprise, que ce délai est prorogé de trois ans dans les cas de coopération internationale avancée**, portant ainsi le délai total de reprise à six ans. L'allongement de ce délai permettrait ainsi de :

- **sécuriser les procédures de contrôle fiscal en France et à l'étranger en tenant compte de la durée nécessaire à l'obtention de l'information** et à la collaboration des administrations fiscales des différents États participants lors de procédures de coopération internationale telles que les contrôles multilatéraux et les enquêtes dites PAOE ;

- **favoriser la réalisation des procédures de coopération par les services fiscaux afin de lutter plus efficacement contre l'optimisation fiscale agressive**, notamment en matière de prix de transfert abusifs et de lutte contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, qui constituent l'essentiel des contrôles multilatéraux menés dans l'Union européenne ;

- améliorer la réalisation des contrôles par les services fiscaux en lien avec l'utilisation de ces outils de coopération en créant des **conditions similaires à celles existant dans d'autres États membres de l'Union européenne, dotés de délais de prescription plus longs**.

Le délai de reprise actuellement prévu en France est limité à trois ans – alors que les États étrangers disposent en général d'un délai supérieur (délai spécial en cas de coopération internationale compris), ce qui est à l'origine de problèmes concrets de coordination et de finalisation des contrôles, les administrations étrangères n'étant pas soumises à des délais aussi brefs que ceux de l'administration française.

En effet, plusieurs États membres de l'Union européenne prévoient dans leurs législations nationales des délais initiaux de reprise plus longs que ceux existants en France, ainsi qu'une prorogation du délai de reprise, non seulement pour les demandes d'assistance administrative – seule hypothèse actuellement visée par

l'article L. 188 A du LPF – mais aussi pour toute autre forme d'échange de renseignements, y compris les procédures de coopération administrative avancée.

EXEMPLES DE DÉLAIS DE REPRISE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Pays	Délai initial de reprise	Prorogation en cas de coopération internationale
Allemagne	5 ans	+ 1 an
Autriche	5 ans	+ 1 an
Finlande	3 ans	+ 3 ans
Pologne	5 ans	+ 3 ans
Portugal	4 ans	+ 1 an

Source : Réponse de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

Les services fiscaux français bénéficieraient donc d'un **alignement sur leurs partenaires européens** en matière de délais de reprise en cas de contrôle multilatéral ou PAOE.

Le rapporteur pour avis souligne que ces mesures devraient avoir un effet positif sur les montants recouvrés, ou *a minima* notifiés grâce aux outils de coopération internationale avancés. Ces derniers sont significatifs : les montants notifiés se sont élevés à 1,3 milliard d'euros en 2024 ⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur pour avis ⁽²⁾. Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*
* *

(1) Les montants notifiés en 2024 se décomposaient de la manière suivante : 1 261,7 millions d'euros en base (impôts directs), 32,4 millions d'euros en droits (TVA et retenue à la source) et 24,9 millions d'euros en pénalités. Source : Réponse de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

(2) Amendements n° CF135, CF136 et CF137.

Article 20 bis

Droit de copie de l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des organismes bénéficiaires de dons et versements

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 bis vise à d'étendre le droit de copie de l'administration fiscale, dans le cadre du contrôle d'organismes bénéficiaires de dons et versements, délivrant des reçus fiscaux et modifie en conséquence l'article L. 13 F du livre des procédures fiscales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption en commission au Sénat d'un amendement de Mme Nathalie Goulet (Union Centriste) ⁽¹⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le droit de copie de l'administration fiscale permet aux agents, sans que le contribuable puisse s'y opposer, de prendre copie des documents examinés dans le cadre de diverses procédures de contrôle sur place. Cette garantie vise à renforcer la rigueur des contrôles, ainsi qu'à enrichir la base de données dématérialisée de l'administration.

L'article L. 13 F du livre des procédures fiscales (LPF) encadre ce droit de copie, qui s'applique aux procédures de contrôle prévues aux articles L. 12 et L. 13 du LPF, ainsi qu'à la procédure d'instruction sur place prévue à l'article L. 198 A du LPF.

En revanche, cet article ne prévoit aucun droit de copie dans le cadre du contrôle des reçus fiscaux émis par des organismes bénéficiaires de dons et de versements, introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

(1) Amendement n° COM-103 rect. ([lien](#)).

A. LE DROIT DE COPIE DE L'ADMINISTRATION FISCALE NE S'ÉTEND PAS À L'ENSEMBLE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE SUR PLACE

Depuis l'introduction de l'article L. 13 F dans le livre procédures fiscales (LPF) par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, **le droit de copie des agents fiscaux s'étend à trois types de procédures.**

En premier lieu, les agents de l'administration fiscale peuvent prendre copie lors de l'examen contradictoire de la situation fiscale de personnes physiques, prévu par **l'article L. 12 du LPF**. Dans ce cadre, les agents peuvent numériser l'ensemble de la documentation relative aux revenus déclarés, à la situation patrimoniale, à la situation de trésorerie ou encore aux éléments du train de vie des membres du foyer fiscal. L'étendue et la diversité de ces pièces fondent le droit de copie, qui permet aux agents de procéder à un examen approfondi et cohérent de la situation fiscale globale du contribuable.

En second lieu, ce droit s'applique à **l'article L. 13 du LPF**, qui définit les modalités du contrôle de la comptabilité des contribuables astreints à tenir et présenter des documents comptables. Aux termes de cet article, ce contrôle peut être mené sur place, dans les locaux de l'administration, ou encore dans un tiers lieu déterminé d'un commun accord entre le contribuable et les agents. Cette diversité des lieux de contrôle justifie pleinement le droit de copie reconnu à l'administration, en ce qu'il autorise le déplacement des documents comptables pour en permettre l'analyse dans les conditions les plus appropriées.

Depuis la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, le droit de copie s'étend également à la procédure d'instruction sur place prévue par **l'article L. 198 A du LPF**. Cette procédure prévoit, en amont de l'instruction des demandes contentieuses de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée, que les agents des impôts « *ayant au moins un grade de contrôleur* » se rendent sur place pour effectuer des contrôles pertinents.

Dans ce cadre, les agents peuvent numériser les documents et livres comptables trouvés, ainsi que toute pièce justificative afférente à la demande. Lors de l'intervention sur place, les agents peuvent avoir accès « *aux locaux à usage professionnel, à l'exclusion des parties de ces locaux affectés au domicile privé, ainsi qu'aux terrains, aux entrepôts, aux moyens de transport à usage professionnel et à leur chargement* ». L'ampleur du périmètre d'investigation et la multiplicité des lieux de contrôle rendent le droit de copie particulièrement nécessaire, permettant aux agents de reconstituer fidèlement la situation comptable du demandeur.

Cependant, l'article L. 13 F du LPF ne s'étend pas au contrôle sur place d'organismes émetteurs de reçus fiscaux, malgré les nombreuses similarités entre cette procédure et celles évoquées précédemment. En l'état du droit, le droit de copie de l'administration fiscale s'avère donc inégal, dès lors qu'il ne s'étend pas à l'ensemble des contrôles sur place effectués par les agents.

B. LE CONTRÔLE D'ORGANISMES DÉLIVRANT DES REÇUS FISCAUX, ISSU DE LA RÉFORME DE 2021, S'AVÈRE LACUNAIRE

Dans le but de renforcer le contrôle des avantages fiscaux liés aux dons, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a **renforcé les obligations déclaratives des organismes qui délivrent des reçus fiscaux**. Aux termes de l'article 222 *bis* du CGI, de tels organismes doivent désormais remplir une déclaration annuelle concernant le montant global des dons et le nombre de reçus émis, à destination de l'administration fiscale.

De manière complémentaire, la loi du 24 août 2021 a également introduit **une nouvelle procédure de contrôle des organismes bénéficiaires de dons et de versements, à l'article L. 14 A du LPF**. Aux termes de cet article, l'administration contrôle « *la régularité de la délivrance des reçus, des attestations ou de tous autres documents par lesquels les organismes bénéficiaires de dons et versements indiquent à un contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt prévues aux articles 200, 238 bis et 978 du CGI* ».

Le contrôle prévu par l'article L. 14 A peut se tenir sur place, dans les locaux de l'administration, ou encore dans un tiers lieu déterminé d'un commun accord entre le contribuable et les agents. De plus, l'échantillon de documents susceptibles de faire l'objet d'un contrôle est très large. Il inclut « *les documents et pièces de toute nature mentionnés à l'article L. 102 E* », c'est-à-dire tout document ou pièce afférent à un reçu fiscal, délivré dans les six dernières années.

Cependant, malgré **l'ampleur du périmètre d'investigation et la diversité des pièces susceptibles d'être contrôlées**, la loi du 24 août 2021 n'a pas étendu le périmètre de l'article L. 13 F du LPF au contrôle d'organismes délivrant des reçus fiscaux.

En l'état du droit, le contrôle d'organismes délivrant des reçus fiscaux s'avère donc lacunaire, étant donné que les agents publics ne peuvent prendre copie de la documentation examinée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise donc à **élargir le droit de copie de l'administration fiscale au contrôle des organismes bénéficiaires de dons et versements délivrant des reçus fiscaux**. Cette mesure permettrait de parfaire le contrôle de ces organismes résultant de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et d'assurer une meilleure cohérence des règles procédurales régissant l'ensemble des contrôles fiscaux.

Comme cela a été rappelé, en l'état du droit, l'administration dispose d'un droit de contrôle sur place auprès des organismes délivrant des reçus fiscaux, mais celui-ci demeure largement inefficace, dans la mesure où les agents peuvent uniquement consulter les documents, **sans pouvoir en prendre copie, se limitant à**

la prise de notes. Cette restriction **réduit considérablement la portée des contrôles**, en particulier lorsque les éléments examinés sont nombreux, complexes ou nécessitent des recoupements ultérieurs.

Or, les contrôles menés mettent régulièrement en évidence des irrégularités substantielles, tenant soit à **l'absence de respect des conditions d'intérêt général** requises pour l'octroi de l'avantage fiscal, soit à **l'absence de versements effectifs** correspondant aux reçus fiscaux délivrés, voire, dans certains cas, à la conjonction de ces deux manquements. L'impossibilité de copier les pièces utiles fait ainsi obstacle à l'établissement des constats nécessaires et à la sécurisation juridique des procédures de contrôle.

L'extension du droit de copie permettrait dès lors de **rendre effectif le contrôle de ces organismes**, de **renforcer la lutte contre les abus liés aux reçus fiscaux**, et d'aligner les moyens d'investigation de l'administration sur ceux dont elle dispose dans les autres procédures de contrôle fiscal.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'article, sans modification.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*

* *

Article 20 ter

Possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques de contrôler les terminaux de paiement électronique des professionnels assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté cinq amendements déposés par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 *ter* vise à étendre aux terminaux de paiement électronique (TPE) des professionnels assujettis à la TVA le champ des contrôles pouvant être menés par les agents de la DGFIP. Il permettrait à l'administration fiscale de contrôler la conformité de ces terminaux aux conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données prévues par la loi, et de sanctionner

l'éventuel refus opposé à ces contrôles. Ces dispositions visent à répondre aux risques accrus de fraude que représente l'essor rapide des paiements par carte bancaire, aggravés par le défaut de connaissance, par l'administration fiscale, des comptes ouverts par les entreprises à l'étranger.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit à la suite de l'adoption en commission d'un amendement de M. Bernard Delcros (Union Centriste) ⁽¹⁾, complété en séance par un amendement de M. Xavier Iacovelli (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) ⁽²⁾, ayant recueilli un avis de sagesse de la commission et un avis favorable du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ADMINISTRATION PEUT CONTRÔLER LE RESPECT PAR LES ASSUJETTIS À LA TVA DES OBLIGATIONS RELATIVES AUX LOGICIELS ET SYSTÈMES DE CAISSE

Conformément aux dispositions de **l'article L. 80 O du livre des procédures fiscales**, les agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade de contrôleur peuvent intervenir de manière inopinée dans les locaux professionnels d'une personne assujettie à la TVA, à l'exclusion des parties de ces locaux affectées au domicile privé, pour vérifier la détention par cette personne du certificat délivré par un organisme agréé attestant de **la conformité des logiciels ou systèmes de caisse** qu'elle détient aux obligations d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données en vue du contrôle de l'administration prévues par la loi.

À cette fin, ils peuvent intervenir entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces horaires, durant les heures d'activité professionnelle de l'assujetti.

Au début de leur intervention, les agents doivent remettre à l'assujetti ou à son représentant un **avis d'intervention**. À l'issue de celle-ci, ils établissent un **procès-verbal** consignnant les références du ou des logiciels ou systèmes de caisse détenus par l'assujetti ainsi que les éventuels manquements aux obligations prévues par la loi. Ce procès-verbal doit être signé par les agents ainsi que par l'assujetti ou son représentant. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Une copie de ce dernier est remise à l'intéressé.

Lorsque les agents constatent un **manquement aux obligations en question** et appliquent l'amende prévue par l'article 1770 *duodecies* du code général des impôts – **7 500 euros par logiciel ou système de caisse concerné** – le procès-verbal informe l'assujetti qu'il dispose d'un délai de 30 jours pour formuler ses observations

(1) Amendement n° COM-100 ([lien](#)).

(2) Amendement n° 146 rect. ([lien](#)).

et, le cas échéant, fournir le certificat délivré par un organisme agréé attestant de la conformité des logiciels ou systèmes de caisse qu'il détient aux obligations légales. Les observations de l'assujetti sont annexées au procès-verbal. Si l'intéressé apporte les justificatifs demandés dans le délai imparti, l'amende n'est pas appliquée.

Dans le cas où l'assujetti ou son représentant refuse l'intervention des agents, ceux-ci en dressent procès-verbal et font application de l'amende de 7 500 euros par logiciel ou système de caisse concerné.

B. L'ESSOR DES PAIEMENTS PAR CARTE BANCAIRE FACILITE LA FRAUDE EN RAISON DE L'IMPOSSIBILITÉ POUR L'ADMINISTRATION DE CONTRÔLER LES TPE ET DU DÉFAUT DE CONNAISSANCE DES COMPTES DÉTENUS À L'ÉTRANGER PAR LES ENTREPRISES

Si les règlements en espèces restent encore importants dans les commerces de détail, les paiements effectués par carte bancaire, en hausse constante, sont aujourd'hui majoritaires (62 % des paiements en 2024 ⁽¹⁾), notamment grâce au développement des paiements sans contact dans les commerces de proximité, facilités par le récent relèvement des seuils applicables à cette forme de paiement.

L'essor du paiement par carte bancaire est porté par le développement rapide de nouveaux dispositifs, tels que les bornes de commande ou les dispositifs de type « *tap to pay* », ainsi que par l'émergence de nouveaux acteurs qui proposent à la vente ou à la location des terminaux de paiement électronique (TPE) ne nécessitant pas de contrat de domiciliation. Certains de ces acteurs proposent en outre d'adosser le terminal ou le système de paiement directement à un compte disposant d'un identifiant (IBAN) étranger, renforçant ainsi l'opacité des transactions réalisées et les risques de fraude.

En l'état actuel du droit, en dehors du cadre spécifique de la visite domiciliaire (ou perquisition fiscale) prévue à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, **aucune procédure de contrôle fiscal ou de recherche ne permet aux agents de l'administration fiscale de manipuler un TPE ni d'éditer les tickets nécessaires à l'identification du contrat sous-jacent et du compte bancaire auquel il est rattaché.**

Dans le cadre des contrôles, **les agents sont donc limités à la simple constatation de l'existence d'un TPE, sous réserve que le commerçant reconnaisse en être équipé.** Ils peuvent également demander à ce dernier l'édition de documents, tels que les tickets d'initialisation, qui permettent seulement de vérifier le code banque du compte destinataire des paiements, ou un duplicata du ticket de la dernière collecte qui permet de contrôler que le terminal a été récemment utilisé. **Ces documents ne permettent toutefois qu'une vérification partielle du**

(1) Banque de France, Rapport de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement 2024, 9 septembre 2025 ([lien](#)).

rattachement effectif du TPE aux comptes bancaires de l'entreprise et non à ceux de tiers.

L'essor de nouvelles solutions de TPE : un terrain fertile pour la fraude

Les terminaux électronique de paiement (TPE) de nouvelle génération contribuent à faciliter les fraudes fiscales. L'administration fiscale a communiqué au rapporteur le cas type anonymisé suivant.

Une société suédoise a commercialisé des solutions de TPE permettant d'accepter très facilement les paiements par cartes bancaires, avec ou sans contact. Les encaissements réalisés via ces terminaux étaient reversés sous 24 heures au commerçant, sur le compte bancaire de son choix, après prélèvement d'une commission. Contrairement aux TPE traditionnels distribués par les banques, ces solutions fonctionnaient sans abonnement mensuel, en contrepartie de commissions plus élevées.

Des fraudes ont pu être identifiées lorsque le boîtier était adossé à un compte personnel du dirigeant, à un compte d'un tiers lié ou à un compte bancaire non répertorié dans l'application FICOBA. Une opération de contrôle menée en 2021 auprès de 26 entreprises suspectées de dissimulation de recettes via ces TPE a généré 2 millions d'euros de droits et pénalités.

Cette opération n'a pu être engagée qu'à partir de données obtenues dans le cadre d'un contrôle multilatéral (CML) du fournisseur, piloté par les autorités suédoises, ce qui illustre la difficulté, en l'état actuel du droit, d'identifier ces pratiques sans coopération internationale préalable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DU CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE AUX TPE EST NÉCESSAIRE POUR RÉDUIRE LE RISQUE DE FRAUDES

Le présent article vise à étendre les possibilités de contrôle de l'administration fiscale sur les terminaux électroniques de paiement (TPE).

Il propose ainsi une réécriture de l'article L. 80 O du livre des procédures fiscales, qui détermine les modalités de contrôle par les agents de l'administration fiscale de la conformité des logiciels ou systèmes de caisse détenus par les personnes assujetties à la TVA aux conditions prévues par la loi. L'article ainsi modifié prévoirait :

– la possibilité pour les agents de l'administration fiscale de **se faire présenter les terminaux ou systèmes de paiement électronique utilisés par l'assujetti pour encaisser les paiements de ses clients**, qu'ils soient reliés ou non à une caisse enregistreuse, **d'en relever les références ainsi que l'identifiant des comptes bancaires sur lesquels sont versés les fonds encaissés** ;

– la possibilité de remettre l’avis d’intervention au représentant de l’assujetti lorsque ce dernier est une personne morale ;

– d’autoriser **le déroulement de l’intervention en l’absence de l’assujetti ou de son représentant**, auquel cas l’avis d’intervention devrait être remis à la personne recevant les agents, qui signerait alors le procès-verbal de fin d’intervention et s’en verrait remettre une copie, une seconde copie devant être transmise à l’assujetti ou son représentant ;

– la consignation par le procès-verbal des références du ou des terminaux ou systèmes de paiement électronique détenus par l’assujetti ainsi que des identifiants du ou des comptes bancaires sur lesquels sont versés les fonds encaissés ;

– l’habilitation des agents, dans le cas où l’assujetti, son représentant ou la personne présente refuse leur intervention ou s’abstient de leur présenter tout ou partie des terminaux ou systèmes de paiement électronique dont il dispose, à en dresser le procès-verbal et à **appliquer l’amende prévue** par l’article 1770 *quaterdecies* créée par le II du présent article.

Cette nouvelle procédure de contrôle vise à combler une lacune du contrôle fiscal, qui ne prévoit pas actuellement de vérification des TPE. Elle permettra aux agents de l’administration fiscale, de manière inopinée ou dans le cadre d’une procédure de contrôle fiscal, de manipuler les terminaux de paiement électronique afin de relever directement les informations nécessaires à l’identification du contrat de paiement et des comptes bancaires utilisés pour les règlements transitant par ce moyen.

Cette évolution s’impose alors que l’administration fiscale a déjà mis en évidence deux types principaux de fraudes réalisées à partir de TPE :

– **l’utilisation par des sociétés françaises de TPE adossés à des comptes bancaires à l’étranger (non déclarés) ;**

– **l’utilisation d’un TPE n’appartenant pas à la société contrôlée ou permettant de transférer les recettes vers une autre entreprise défaillante ou déficitaire ou à un particulier.**

En l’état actuel du droit, **les sociétés commerciales ne sont en effet pas directement visées par l’article 1649 A du code général des impôts, qui impose une obligation annuelle de déclaration des comptes bancaires ouverts, détenus, utilisés ou clos à l’étranger** en même temps que la déclaration de revenus ou de résultats. Cette obligation ne s’impose en principe qu’aux personnes physiques, associations et sociétés n’ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France ⁽¹⁾.

(1) L’article 1649 A du code général des impôts prévoit également que les administrations publiques, les établissements ou organismes soumis au contrôle de l’autorité administrative, les prestataires de services bancaires pour leurs opérations avec des résidents français et toutes personnes qui reçoivent habituellement

Les articles L. 114 et L. 114 A du livre des procédures fiscales, qui dérogent à la règle du secret professionnel en matière d'assistance fiscale internationale, permettent toutefois à l'administration française d'échanger, sous réserve de réciprocité, des informations, notamment bancaires, avec les États ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Ce dispositif permet ainsi dans certains cas à l'administration fiscale d'obtenir des informations sur les comptes bancaires ouverts à l'étranger par des sociétés commerciales sises en France.

Toutefois, l'assistance administrative internationale est une procédure lourde, tant pour l'État demandeur que pour l'État saisi. En pratique, elle reste limitée aux cas de fraudes les plus graves. Par ailleurs, elle n'est pas utilisée pour détecter l'existence d'un compte bancaire à l'étranger mais principalement pour en connaître les mouvements.

Dans ce contexte, **la nouvelle procédure de contrôle des terminaux électroniques de paiement proposée par le présent article constituerait un outil de détection précoce renforçant l'efficacité du contrôle fiscal, permettant de compenser les lacunes des obligations déclaratives applicables aux sociétés commerciales et d'éviter le recours à une procédure d'assistance administrative internationale**, réservée aux dossiers aux dossiers présentant des enjeux financiers particulièrement significatifs.

B. L'INTRODUCTION DE SANCTIONS EN CAS DE REFUS DE CONTRÔLE DU TPE VISE À GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DE LA NOUVELLE PROCÉDURE DE CONTRÔLE

Le présent article prévoit également de sanctionner le refus du contribuable de se soumettre à la nouvelle procédure de contrôle mise en place.

Le présent article insère en effet dans le 2 du A de la section II du chapitre II du livre II du code général des impôts un article 1770 *quaterdecies* punissant le fait, pour une personne assujettie à la TVA disposant de terminaux ou systèmes de paiement électronique pour encaisser les paiements de ses clients, **de ne pas les présenter ou de n'en présenter qu'une partie** aux agents de l'administration fiscale intervenant dans le cadre d'un contrôle d'une **amende de 7 500 euros par appareil non présenté**. Ainsi, en cas de refus de l'intervention des agents, par l'assujetti ou son représentant, ou par la personne recevant les agents, ces derniers en dresseraient procès-verbal et appliqueraient l'amende prévue à l'article 1770 *quaterdecies* nouvellement créé.

Cette sanction compléterait celle prévue à l'article L. 80 O du livre des procédures fiscales, relative à la détention, par les assujettis à la TVA, du certificat attestant de la sécurisation des logiciels ou systèmes de caisse utilisés. Aux termes

en dépôt des valeurs mobilières, titres ou fonds doivent déclarer à l'administration fiscale l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature.

de l'article 1770 *duodecies* du code général des impôts, le refus de l'intervention des agents par l'assujetti ou son représentant, entraîne l'application d'une amende de 7 500 euros par logiciel ou système de caisse concerné.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté cinq amendements rédactionnels du rapporteur pour avis ⁽¹⁾. Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*

* *

Article 20 quater A

Dématérialisation des documents de procédure et modalités de conservation des pièces et documents saisis au cours d'une perquisition fiscale

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 *quater* A définit les modalités de conservation des pièces et documents saisis au cours d'une perquisition fiscale, en veillant notamment à ce que ceux-ci soient conservés jusqu'à l'intervention d'une décision insusceptible de recours. Par ailleurs, il modernise et simplifie les modalités de rédaction et de signature des documents de procédure en autorisant leur dématérialisation.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit par l'adoption en séance au Sénat d'un amendement Mme Nathalie Goulet (Union Centriste) ⁽²⁾, avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

(1) Amendements n° CF138, CF139, CF140, CF141 et CF142.

(2) Amendements [n° 75 rect. ter.](#)

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ADMINISTRATION FISCALE DISPOSE D'UN DROIT DE SAISIE DE PIÈCES LORS D'UNE PERQUISITION FISCALE, MAIS CETTE SAISIE PEUT ÊTRE CONTESTÉE, MENANT À LA DESTRUCTION DES PIÈCES AVANT L'INTERVENTION D'UNE DÉCISION INSUSCEPTIBLE DE RECOURS

L'article L. 16 B du livre des procédures fiscales confère à **l'administration fiscale un droit de visite et de saisie, lui permettant, sur autorisation préalable du juge des libertés et de la détention**, de procéder à des visites dans tous lieux, y compris privés, ainsi qu'à la saisie de documents, lorsqu'il existe des présomptions de fraude fiscale ou de manquements assimilés.

La mise en œuvre de ces visites domiciliaires fiscales, plus communément appelées perquisitions fiscales, est strictement encadrée par les garanties suivantes :

- la finalité, prévue par la loi, qui exige l'existence de présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement de certains d'impôts professionnels (taxes sur le chiffre d'affaires, impôt sur les sociétés, impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, agricoles ou non commerciaux), en recourant à certains agissements frauduleux (achat ou vente sans facture, utilisation ou émission de fausse facture, défaut d'enregistrements comptables ou enregistrement d'opérations fictives ou inexactes) ;

- l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention (JLD) sous l'autorité et le contrôle duquel sont placés chacun des stades du déroulement de la procédure ;

- la présence d'un officier de police judiciaire qui assiste à toutes les opérations et qui est notamment chargé de veiller au respect du secret professionnel et des droits de la défense ;

- l'information de la personne visitée qu'elle peut faire appel à un conseil de son choix ;

- l'ouverture au contribuable de deux voies de recours distinctes devant les juridictions judiciaires, portant d'une part, sur l'ordonnance du juge ayant autorisé la visite et, d'autre part, sur les conditions matérielles de son exécution ;

- l'impossibilité d'opposer les pièces saisies au contribuable avant leur restitution et en dehors du cadre d'une procédure de contrôle fiscal externe (vérification ou examen de comptabilité ou examen contradictoire de situation fiscale personnelle), compte tenu des garanties offertes par cette dernière.

La saisie de pièces et documents dans le cadre d'une perquisition fiscale peut ainsi être contestée soit par un recours dirigé contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ayant autorisé la visite, soit par un recours portant sur les conditions de son exécution.

En pratique, lorsque le contribuable obtient gain de cause en première instance dans le cadre de ce contentieux, le juge ordonne le plus souvent la destruction ou la restitution des pièces et documents saisis.

Or, le droit en vigueur ne prévoit aucun mécanisme permettant d'assurer la conservation de ces pièces ou documents à titre conservatoire, dans l'attente d'une décision devenue définitive. Il en résulte que, dans l'hypothèse où l'ordonnance rendue en première instance est contestée par un pourvoi formé par l'administration, les pièces en cause ne peuvent plus être récupérées.

La situation actuelle apparaît dès lors insatisfaisante, l'administration fiscale pouvant se trouver privée d'éléments probatoires essentiels, alors même que la saisie des pièces serait finalement jugée régulière.

B. LA PROCÉDURE ENCADRANT LES PERQUISITIONS FISCALES REPOSE ENCORE EXCLUSIVEMENT SUR DES DOCUMENTS PHYSIQUES QUI NE PEUVENT ÊTRE DÉMATÉRIALISÉS

Les perquisitions fiscales sont également encadrées par l'établissement de plusieurs documents de procédure destinés à en garantir la régularité et à permettre l'effectivité du contrôle juridictionnel. Outre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui doit être notifiée à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal, l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales prévoit que les opérations donnent lieu à l'établissement d'un **procès-verbal** relatant leur déroulement et les constatations effectuées, ainsi que d'un **inventaire détaillé** des pièces et documents saisis qui lui est annexé. Ces deux documents de procédures doivent par ailleurs mentionner le délai et la voie de recours.

Toutefois, ces documents de procédure ne peuvent être aujourd'hui dématérialisés, si bien que les moyens utilisés actuellement ne sont pas dénués d'une certaine forme d'archaïsme. Le procès-verbal est rédigé sur support papier, paraphé sur chaque page et signé à la dernière page, tandis que l'inventaire est enregistré sur CD-ROM et signé à l'aide d'un marqueur. Le procès-verbal papier et le CD-ROM d'inventaire sont ensuite transmis au juge des libertés et de la détention par lettre recommandée avec accusé de réception. Des copies de ces documents sont également remises à l'occupant des lieux et au contribuable présumé fraudeur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CONSERVATION DES PIÈCES JUSQU'À L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS PERMETTRAIT D'ÉVITER LA DESTRUCTION DE DOCUMENTS PROBATOIRES PENDANT LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE

1. La conservation des documents et pièces saisis jusqu'à l'intervention d'une décision insusceptible de recours

Les dispositions du présent article visent à remédier à des situations dommageables pour l'administration dans le cadre de perquisitions fiscales. En effet, la saisie de documents ou pièces dans le cadre d'une perquisition fiscale peut être contestée par le contribuable. Le juge d'appel peut alors infirmer l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ayant autorisé la saisie ou annuler la saisie de tout ou partie des pièces et documents, et ordonner leur destruction.

Actuellement, même lorsque l'administration fiscale se pourvoit en cassation et obtient gain de cause, cette victoire demeure alors purement formelle : les pièces détruites ne peuvent plus être récupérées, ce qui rend leur utilisation ultérieure impossible dans le cadre de la procédure.

Le présent article prévoit donc la conservation des pièces et documents saisis jusqu'à l'intervention d'une décision définitive, incluant l'épuisement de toutes les voies de recours. Cette mesure a pour seul objectif de garantir l'usage effectif des pièces lorsque l'administration obtient gain de cause, sans entraîner la moindre conséquence pratique ou juridique pour le contribuable. **Elle vise ainsi à assurer la sécurité juridique et l'efficacité du contentieux fiscal, en neutralisant le risque de destruction prématurée de pièces probatoires.**

2. Le maintien des garanties du contribuable

Le présent article réaffirme les garanties dont bénéficie le contribuable dans le cadre de perquisitions fiscales, tout en prévoyant la conservation des pièces jusqu'à l'intervention d'une décision insusceptible de recours, en cas de pourvoi en cassation.

La conservation des pièces est strictement encadrée afin de concilier l'efficacité du contrôle fiscal et la protection des droits du contribuable. Concrètement, ces garanties comprennent :

– la destruction systématique des pièces en cas d'infirmerie de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ou d'annulation de la saisie de tout ou partie des pièces et documents par une décision insusceptible de recours ;

– l'impossibilité pour l'administration fiscale de consulter, exploiter ou opposer au contribuable les pièces et documents saisis dans le temps du recours et jusqu'à l'intervention d'une décision définitive.

Les modalités pratiques de destruction des documents sont précisées pour éviter tout usage ultérieur :

– la destruction interviendrait après l'expiration du délai d'exercice des voies de recours ;

– la destruction ferait l'objet d'une traçabilité complète, assurant que l'administration ne peut ni consulter, ni exploiter, ni utiliser ces documents. Le contribuable ne pourrait donc faire l'objet d'aucun redressement ou rehaussement d'impôt fondé sur ces documents.

Il convient de souligner qu'en l'état actuel du droit, dans l'intervalle entre l'ordonnance initiale et la décision de cassation, l'administration n'est pas en mesure d'exploiter les pièces, puisque l'autorité de la chose jugée fait obstacle à tout usage des documents saisis. **Ainsi, le dispositif proposé sécurise pleinement les droits du contribuable tout en permettant à l'administration de préserver les éléments probatoires.**

B. LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS DE PROCÉDURE SIMPLIFIERAIT LES PERQUISITIONS FISCALES, SANS SURCÔÛT POUR L'ADMINISTRATION

Le présent article prévoit la dématérialisation des principaux documents de procédure – procès-verbal et inventaire –, ainsi que la signature de ces documents prévue au IV de l'article L. 16 B du LPF dans le cadre des perquisitions fiscales, sans pour autant instaurer une procédure entièrement dématérialisée pour l'ensemble des actes liés à la procédure de visite et de saisie. D'après les services de la DGFIP interrogés par le rapporteur pour avis, l'administration fiscale dispose des outils informatiques nécessaires pour mettre en œuvre cette dématérialisation sans surcoût.

Ainsi, le dispositif proposé ne vise pas à dématérialiser l'ensemble des transmissions aux parties prenantes, ce qui supposerait la disponibilité d'une adresse électronique fiable de l'occupant ou du contribuable présumé fraudeur. Cette condition n'est pas toujours remplie, en particulier lorsque la visite se déroule au domicile d'un dirigeant d'une société étrangère présumée fraudeuse.

Le présent article se limite donc à permettre l'établissement des documents essentiels de procédure sous format numérique, tout en préservant leur valeur probatoire et leur intégrité. **Cette possibilité permettrait d'alléger les travaux de fin de déroulement des opérations de visite et de saisie, tout en préservant l'intégrité de ces documents** qui, conformément au V de l'article L. 16 B du LPF, mentionnent les délais et les voies de recours.

La dématérialisation du procès-verbal et de l'inventaire prévus dans le cadre des perquisitions fiscales

Concrètement, le procès-verbal et l'inventaire seraient produits sous format PDF non modifiable, avec apposition d'une signature électronique qualifiée au sens de l'article 3 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE. Cette signature confère au document la même force probante que la signature manuscrite, conformément à la législation européenne et nationale. Les modalités précises de mise en œuvre seraient fixées par décret en Conseil d'État.

Le *modus operandi* envisagé est le suivant :

1. Le procès-verbal rédigé par les enquêteurs sous format Word ou LibreOffice, ne serait plus imprimé sur place mais enregistré sous une version PDF non modifiable qui intégrerait les fichiers d'inventaires ainsi que les éventuelles observations de l'occupant préalablement scannées ;
2. Ce fichier PDF unique serait transféré par câble sur une tablette de signature connectée à l'ordinateur portable ;
3. Les officiers de police judiciaire (OPJ), l'occupant des lieux ou son représentant, ainsi que les témoins, signeraient le procès verbal sous format PDF non modifiable en utilisant les fonctionnalités d'une tablette avec stylet. Ce procédé de signature consiste à tracer une signature manuscrite sur cette tablette qui capte et numérise le tracé, qui serait ensuite déplacé à l'endroit souhaité sur le procès-verbal ;
4. Après signature, l'enregistrement du PDF sur la tablette figerait les signatures qui ne pourraient être ni effacées ni supprimées ;
5. Le PDF signé ainsi sauvegardé sur la tablette serait copié sur l'ordinateur portable puis affecté d'une empreinte numérique qui permet de garantir l'intégrité de ce fichier et de l'horodater ;
6. Pour constituer le support original destiné au juge des libertés et de la détention (JLD), le PDF signé et le fichier de l'empreinte numérique seraient copiés sur une clé USB portant la mention « clé originale destinée au JLD ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis ⁽¹⁾. Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*

* *

(1) Amendement [n° CF143](#).

Article 20 quater

Rapport au Parlement évaluant le dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 quater prévoit la remise au Parlement d'un rapport évaluant le dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières, prévue à l'article 235 ter ZD du CGI.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption en commission au Sénat d'un amendement du rapporteur pour avis, M. Bernard Delcros (Union Centriste) ⁽¹⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La taxe sur les transactions financières (TTF) est un prélèvement obligatoire s'appliquant à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital ⁽²⁾, ou d'un titre de capital assimilé ⁽³⁾. Aux termes de l'article 235 ter ZD du code général des impôts (CGI), cette taxe s'applique à tout achat, échange ou attribution d'un titre, dès lors que les conditions suivantes sont réunies :

– le titre est admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger ;

– l'acquisition du titre donne lieu à un transfert de propriété ;

– le titre est émis par une société dont le siège social est situé en France, dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au premier décembre de l'année précédant celle de l'imposition.

En application du IX de l'article 235 ter ZD du code général des impôts, **le recouvrement de la TTF est confié à un dépositaire central de droit privé**, chargé de centraliser les prélèvements et d'en reverser le montant total au Trésor public. Ce dépositaire est par ailleurs tenu de transmettre à l'administration fiscale une

(1) Amendements n° COM-101 ([lien](#)).

(2) Article L. 212-1 A du code monétaire et financier.

(3) Article L. 211-41 du code monétaire et financier.

déclaration détaillée du montant de la taxe due et acquittée par chaque redevable. À cette fin, il maintient une **comptabilité distincte** relative aux opérations de collecte de la taxe, et assure **un contrôle de cohérence** entre les déclarations qu'il reçoit et les informations en sa possession en tant que dépositaire central.

Le contrôle du recouvrement de la TTF est réalisé par le dépositaire, qui adresse ensuite à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) **un rapport annuel relatif à la nature et à l'étendue des vérifications effectuées.** La DGFIP peut ensuite solliciter par voie de requête un accès aux informations collectées par le dépositaire concernant les acquisitions et les comptes financiers.

En pratique, le recouvrement du produit de la TTF est assuré par Euroclear France, opérateur de droit privé, dont la qualité de dépositaire central de titres a été établie par le protocole du 7 septembre 2012. Euroclear France appartient au groupe Euroclear, société internationale de conservation et de règlement-livraison d'instruments financiers, fondée en 1968 à Bruxelles. Elle figure parmi les deux dépositaires centraux internationaux de titres (*International Central Securities Depository – ICSD*), aux côtés de Clearstream, établi à Luxembourg.

Conformément au protocole précité, Euroclear France adresse à la DGFIP une situation mensuelle agrégée de l'ensemble des données déclaratives des prestataires de services d'investissement (PSI) redevables de la TTF. Avant le 25 de chaque mois, il procède au reversement des montants collectés à l'État, à partir d'un compte spécifique ouvert auprès de l'Agence France Trésor. Depuis mars 2013, Euroclear France est également tenu à des obligations de *reporting* annuel à destination de la direction des grandes entreprises (DGE), service à compétence nationale rattaché à la DGFIP.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport évaluant le dispositif de recouvrement de la TTF prévue à l'article 235 *ter* ZD du CGI. Cette évaluation devrait être remise par le Gouvernement avant le 31 décembre 2026.

Cette évaluation devra comporter les éléments suivants :

- un bilan des activités de collecte et de contrôle réalisées par Euroclear France ;
- une étude de l'opportunité de réviser le protocole d'accord entre le dépositaire central et l'administration fiscale ;
- des pistes d'amélioration du mode de collecte de la TTF.

Le rapporteur pour avis estime que **cette demande de rapport n'est pas fondée.** Les services fiscaux interrogés affirment en effet que le recouvrement

effectué par Euroclear donne entière satisfaction, tandis que la direction générale des finances publique (DGFIP) n'a exprimé aucune demande de transfert.

Par ailleurs, dans le cadre des travaux relatifs au rapport sur l'Union des marchés de capitaux, déposé le 9 juillet 2025 et dont il a été corapporteur, le rapporteur pour avis avait déjà examiné la situation d'Euroclear France, et était parvenu aux mêmes conclusions ⁽¹⁾. Dans ces conditions, le rapporteur pour avis s'interroge sur l'objectif poursuivi par cette demande de rapport, qui semble viser à **remettre en cause un mécanisme ayant pourtant démontré son efficacité**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis ⁽²⁾. Contre l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis proposera de supprimer cet article.

*
* *

Article 20 quinquies (nouveau)

Extension de la saisie administrative à tiers détenteur aux crypto-actifs détenus auprès des prestataires de services sur actifs numériques

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 *quinquies*, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances par l'adoption d'un amendement de M. Laurent Baumel ⁽³⁾, avec un avis favorable du rapporteur pour avis, vise à étendre la saisie administrative à tiers détenteur aux crypto-actifs détenus auprès des prestataires de services sur actifs numériques.

(1) Mme Sylvie Josserand, M. Daniel Labaronne, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'Union des marchés de capitaux, 9 juillet 2025 ([lien](#)).

(2) Amendement n° CF144.

(3) Amendement n° CF91 ([lien](#)).

I. L'ÉTAT DU DROIT

La **saisie administrative à tiers détenteur** (SATD), définie à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales, est une mesure de recouvrement qui permet au comptable public, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard d'un redevable d'une imposition.

Elle s'applique à toutes les créances pour lesquelles les comptables publics sont chargés du recouvrement : les impositions, en droits, pénalités et frais accessoires ; les amendes et condamnations pécuniaires ; les recettes non fiscales de l'État ; les créances des collectivités territoriales et des établissements publics et les créances douanières.

Il s'agit d'une mesure de recouvrement directe obéissant à un **formalisme simplifié** avec une notification par voie postale, sans frais pour le débiteur, qui dispense les comptables publics de recourir à la procédure de saisie-attribution de droit commun. Elle emporte ainsi attribution immédiate au profit du comptable public de la créance saisie disponible entre les mains du tiers ⁽¹⁾.

Toutefois, la SATD **ne peut appréhender que des créances de sommes d'argent**. Elle permet donc d'appréhender les sommes figurant sur un compte de dépôt ou des rémunérations, mais **pas les valeurs mobilières présentes sur un compte-titre par exemple**. La SATD **n'est par conséquent pas applicable aux crypto-actifs** détenus sur un compte ouvert auprès d'un prestataire de services sur actifs numériques (PSAN). Les crypto-actifs ne sont en effet assimilables ni à de la monnaie ayant cours légal, ni à des créances de sommes d'argent mais à des biens meubles incorporels ⁽²⁾.

Comme pour des valeurs mobilières, **l'administration doit recourir à une procédure de saisie-vente des biens meubles incorporels**, comme n'importe quel créancier ⁽³⁾. S'agissant de la vente forcée des droits incorporels autres que les titres financiers ⁽⁴⁾, cette procédure relève de la compétence des commissaires de justice, sauf disposition spécifique dérogatoire autorisant un prestataire de services sur crypto-actifs à y procéder ⁽⁵⁾. Cette procédure rencontre par ailleurs des difficultés d'application, compte tenu de la nouveauté de ce type de bien, de la nécessité de

(1) Alinéa 4 de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales qui renvoie à l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) applicable en matière de saisie-attribution.

(2) Article L. 54-10-1 du code monétaire et financier.

(3) Articles L. 231-1 et L. 233-1 du CPCE.

(4) Si le droit incorporel fait l'objet d'une cote sur un marché réglementé ou un système similaire, il peut être directement vendu par le tiers saisi à la demande du créancier (art. R. 233-4 du CPCE).

(5) Ce sont les dispositions générales applicables à la saisie-vente qui sont applicables en la matière (articles 231 1 à R. 233-9 du CPCE).

disposer de la clef cryptée pour procéder à la vente et de l'absence de réglementation spécifique ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du I du présent article modifierait l'article L. 180-0 A du livre des procédures fiscales pour **porter à dix ans le délai de reprise dont dispose l'administration en matière de droits d'enregistrement en l'absence de déclaration d'un compte de crypto-actifs ouvert à l'étranger.**

Le 2° du I du présent article modifierait l'article L. 262 du livre des procédures fiscales en introduisant un 2 *bis* **permettant la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) de crypto-actifs conservés par un prestataire de services sur actifs numériques (PSAN) pour le compte de redevables débiteurs.**

Le redevable serait alors tenu de procéder à la vente des crypto-actifs dans un délai fixé par décret. À défaut, le PSAN procèderait, lorsqu'il y est habilité, à la vente des actifs numériques. Il serait alors tenu de verser aux créanciers saisissants le produit de la cession libellé en euros ou en devises dans un délai fixé par décret. Lorsqu'il n'est pas habilité à procéder à cette vente, le prestataire en confierait la réalisation à un prestataire habilité.

La vente des actifs numériques emporterait l'attribution immédiate du produit de la cession à l'administration, au jour de la notification de la saisie administrative à tiers détenteur, à concurrence du montant de cette dernière.

Le 2° du I du présent article ajouterait un alinéa 6 à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales prévoyant que **le montant des frais afférents à la saisie administrative à tiers détenteur perçu par les PSAN ne peut dépasser 10 %** du montant dû au Trésor public, dans la limite de 100 euros ⁽²⁾.

Le II du présent article prévoit une disposition de coordination qui remplacerait les termes d'« *actifs numériques* » par « *crypto-actifs* » à compter du 1^{er} juillet 2026, afin de tenir compte de la mise en extinction du régime national des actifs numériques issu de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, aussi appelée loi PACTE.

La fluidité et l'anonymat dont bénéficient les crypto-actifs en font des **outils privilégiés de la fraude fiscale**. Ils permettent de dissimuler aisément des minoration d'impositions significatives, notamment dans le cadre de transmissions

(1) « La saisie des actifs numériques », *Jean-Jacques Ansault dans Le 10e anniversaire du code des procédures civiles d'exécution, Rudy Laher 2023, LexisNexis* ; « Crypto -actif : saisie impossible ? », *Julien Risser Revue pratique des sociétés civiles et commerciales. 2020. 3.*

(2) Conformément au V de l'article L. 262 du LPF, déjà applicable pour les établissements de crédits, qui renvoie à un plafond fixé par décret. Ce plafond est fixé par le décret n° 2018-1118 du 10 décembre 2018 relatif aux frais bancaires perçus par les établissements de crédit à la suite d'une notification par un comptable public d'une saisie administrative à tiers détenteur.

portant sur des actifs situés à l'étranger. En portant à dix ans le délai de reprise dont dispose l'administration en matière de droits d'enregistrement en l'absence de déclaration d'un compte de crypto-actifs ouvert à l'étranger, cet article permettrait de **prévenir le risque de prescription dans des situations où la découverte d'une dissimulation par l'administration peut être très tardive.**

Par ailleurs, du fait de leur essor depuis plusieurs années, les crypto-actifs peuvent constituer une **part importante du patrimoine des personnes physiques ou morales débitrices envers l'administration fiscale.** Une adaptation du cadre de la saisie à tiers détenteur semble donc nécessaire pour garantir le recouvrement des créances publiques dans ce type de situations.

La procédure de SATD sur crypto-actifs permettrait également au redevable, durant la phase amiable, de réaliser une vente à son initiative, dans un délai fixé par décret. **Le redevable pourrait ainsi choisir le moment qu'il juge le plus opportun pour ordonner la vente.** À défaut de vente par le débiteur dans ce délai, le PSAN procéderait lui-même à la vente des crypto-actifs saisis et au reversement du produit de leur cession au comptable public saisissant. L'article garantit ainsi un équilibre, salubre, s'agissant d'actifs à la volatilité très importante, entre l'intérêt de l'administration à un remboursement rapide et celui du contribuable de bénéficier d'un produit de la vente le plus important possible.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement introduisant l'article 20 *quinquies*.

Le rapporteur pour avis propose de maintenir cet article.

*

* *

Article 20 *sexies* (nouveau)

Extension du dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 *sexies*, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances par l'adoption d'un amendement de M. Laurent Baumel ⁽¹⁾, avec un avis favorable du rapporteur pour avis, étend le bénéfice du dispositif d'anonymat prévu à l'article L. 286 B du livre des procédures fiscales (LPF) aux huissiers des finances publiques et aux agents chargés du recouvrement dans le cadre de procédures mettant en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches.

Il permet également aux agents participant à des opérations ministérielles ou interministérielles coordonnées de lutte contre la fraude de bénéficier de l'anonymat du fait du danger que représente cette mission, sans qu'une personne déterminée n'ait nécessairement été identifiée comme dangereuse pour leur intégrité ou celle de leurs proches.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES AGENTS DE LA DGFIP PEUVENT BÉNÉFICIER DE L'ANONYMAT DANS LE CADRE DE PROCÉDURES POUVANT METTRE EN DANGER LEUR VIE, LEUR INTÉGRITÉ PHYSIQUE OU CELLES DE LEURS PROCHES

L'article L. 286 B du livre des procédures fiscales ⁽²⁾ prévoit un **dispositif permettant de protéger l'identité des agents des finances publiques** dans le cadre de procédures pouvant mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches.

L'autorisation est délivrée nominativement par le directeur du service déconcentré ou du service à compétence nationale auquel l'agent est affecté. Le directeur peut déléguer sa signature à un agent des finances publiques de catégorie A détenant au moins le grade d'administrateur des finances publiques adjoint ou un grade équivalent. La décision doit être écrite et motivée, et préciser les personnes à l'égard desquelles elle s'applique.

(1) Amendement n° CF89 ([lien](#)).

(2) Ce dispositif est issu de l'article 174 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Les agents sont alors autorisés à ne pas être identifiés par leurs nom et prénom dans les procédures visées, mais par un **numéro d'immatriculation administrative**, la mention de leur qualité et du service déconcentré ou du service à compétence nationale auquel ils sont affectés.

Ce dispositif d'anonymisation de l'agent des finances publiques peut s'appliquer dans le cadre des **procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux** lorsque, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission et des circonstances particulières de la procédure, la révélation de son identité à une personne déterminée est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches. Il peut également être appliqué lorsque l'agent est requis sur le fondement des dispositions suivantes du code de procédure pénale (CPP) :

– au stade de l'**enquête en cas de crime ou délit flagrant**, s'il y a lieu de procéder à des **constatations** ou à des **examens techniques ou scientifiques**, l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire a recours à toutes personnes qualifiées ⁽¹⁾ ;

– au stade de l'**enquête préliminaire**, le procureur de la République ou, sur son autorisation, l'officier ou agent de police judiciaire est autorisé à recourir à toute personne qualifiée pour procéder à des **constatations** ou à des **examens techniques ou scientifiques** ⁽²⁾ ;

– le juge d'instruction est autorisé à commettre une personne habilitée dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État à l'effet de **vérifier la situation matérielle, familiale ou sociale d'une personne mise en examen** ⁽³⁾ ;

– les officiers ou agents de police judiciaire autorisés à procéder à une **opération d'infiltration** peuvent requérir le concours de toute personne pour réaliser cette opération ⁽⁴⁾.

Ce dispositif de protection est également ouvert aux agents de la DGFIP impliqués dans des procédures ouvertes sur la base d'**informations transmises par un lanceur d'alertes** ou un **aviseur fiscal** ⁽⁵⁾.

La révélation de l'identité d'un agent protégé en vertu de ce dispositif ou de tout élément permettant son identification personnelle ou sa localisation est punie de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Si cette révélation a entraîné des violences à l'encontre du bénéficiaire de l'autorisation ou de l'un de ses proches, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et

(1) Article 60 du CPP.

(2) Article 77-I du CPP.

(3) Article 81 du CPP.

(4) Article 706-82 du CPP.

(5) Article L. 10 AC du LPF.

100 000 euros d’amende. Lorsqu’elle a entraîné la mort de l’une de ces personnes, elles sont portées à dix ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende ⁽¹⁾.

B. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES ONT ACCÈS À L’IDENTITÉ DE L’AGENT IDENTIFIÉ PAR UN NUMÉRO D’IMMATRICULATION ADMINISTRATIVE

En application du II de l’article L. 286 B du livre des procédures fiscales, les **juridictions judiciaires et administratives ont accès à l’identité de l’agent** identifié par un numéro d’immatriculation administrative dans un acte de procédure.

Lorsqu’elle est **saisie par une partie à la procédure** d’une requête écrite et motivée tendant à la **communication de l’identité** d’un agent public protégé en vertu du dispositif d’anonymat, la juridiction décide des suites à donner à cette requête en tenant compte, d’une part, de la menace que la révélation de l’identité de cette personne ferait peser sur sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches et, d’autre part, de la nécessité de communiquer cette identité pour l’exercice des droits de la défense de l’auteur de la demande. Le procureur de la République se prononce dans les mêmes conditions lorsqu’il est saisi dans le cadre d’une enquête préliminaire.

En cas de **demande d’annulation d’un acte de procédure** fondée sur la violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou sur l’inobservation des formalités substantielles dont **l’appréciation nécessite la révélation de l’identité de l’agent** protégé en vertu du dispositif d’anonymat, la juridiction saisie statue sans verser ces éléments au débat contradictoire ni indiquer les nom et prénom du bénéficiaire de cette autorisation dans sa décision.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose dans un premier temps d’**étendre le bénéfice de ce dispositif d’anonymisation** :

– aux agents des finances publiques chargés des fonctions d’**huissier des finances publiques** qui procèdent à la signification mentionnée au 2 de l’article L. 286 C du livre des procédures fiscales, à savoir la signification de propositions de rectification ou de notifications ;

– aux **agents chargés du recouvrement** qui mettent en œuvre des mesures conservatoires ou d’exécution forcée prévues au code des procédures civiles d’exécution (CPCE).

Le présent article ne prévoit toutefois pas d’étendre ce dispositif d’anonymisation aux procédures mentionnées au 1 de l’article L. 286 C du livre des

(1) Article 1751 A du CGI, qui renvoie aux peines prévues à l’article 15-4 du CPP pour la violation de la garantie d’anonymat des policiers et gendarmes.

procédures fiscales, relatives à la signification de titres exécutoires, d'actes de poursuites ou d'actes judiciaires ou extrajudiciaires, alors que ces procédures représentent pourtant l'essentiel de celles confiées aux huissiers des finances publiques.

Le rapporteur pour avis estime donc que l'article devrait être complété afin d'inclure l'ensemble des significations mentionnées à l'article L. 286 C du LPF et de garantir ainsi la pleine effectivité de l'extension du dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques prévue par le présent article.

Par ailleurs, le dispositif actuel prévoit que la révélation de l'identité de l'agent concerné **à une personne déterminée** doit être susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches. Il suppose donc que le directeur dont relève l'agent puisse identifier les personnes à l'origine du risque. Si cela est possible lors de procédures visant un seul contribuable, **cette identification peut être complexe lorsque des agents sont appelés à participer avec d'autres administrations à des opérations plus large de lutte contre la fraude où le risque est plus diffus.**

Dans un second temps, le présent article **permettrait aux agents de bénéficier de cette garantie d'anonymat lorsqu'ils participent à ce type d'opération.** Dans cette hypothèse, le 2° du présent article prévoit que l'autorisation écrite précise l'opération coordonnée à laquelle l'agent participe.

Interrogée par le rapporteur pour avis, la DGFIP a confirmé que les huissiers des finances publiques pouvaient faire l'objet de menaces de la part de personnes qui se font signifier des actes contraignants à leur égard. Les agents chargés du recouvrement sont exposés aux mêmes risques.

Par ailleurs, la dimension interministérielle de la lutte contre les fraudes s'est largement renforcée au cours des dernières années. Les préfets, présidant les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) au côté du procureur de la République, conduisent désormais régulièrement des opérations coordonnées avec les administrations de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (France Travail, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, régime social des indépendants, RSA, MSA). L'extension de la garantie d'anonymat à ces opérations permettra de renforcer la protection des agents de la DGFIP qui sont appelés à y participer.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement introduisant l'article 20 *sexies*.

Le rapporteur pour avis propose de maintenir cet article.

Article 20 septies (nouveau)

Rapport au Parlement évaluant les effets de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l'efficacité du contrôle fiscal

La commission des finances s'est prononcée, lors de l'examen en commission, en faveur de l'adoption de cet article, introduit par amendement, et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 *septies*, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances par l'adoption d'un amendement de Mme Christine Arrighi ⁽¹⁾, malgré l'avis défavorable du rapporteur pour avis, prévoit la remise au Parlement d'un rapport évaluant les effets de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l'efficacité du contrôle fiscal.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC, visait à transformer les relations entre l'administration et les contribuables en consolidant une relation de confiance, fondée, d'une part, sur le **droit à l'erreur** ⁽²⁾, qui repose sur une présomption de bonne foi du contribuable, et d'autre part sur la simplification et la modernisation des démarches administratives. À ce titre, elle a notamment favorisé la dématérialisation des procédures, la publication sur Internet des instructions et interprétations de l'administration relatives au droit fiscal, ainsi que la mise en place d'un référent unique. La loi ESSOC a également renforcé la sécurité juridique et **l'incitation à la régularisation spontanée**, en prévoyant notamment la réduction de moitié des intérêts de retard en cas de dépôt spontané d'une déclaration rectificative par un contribuable de bonne foi et en généralisant le **droit au rescrit**, afin de permettre aux contribuables d'obtenir en amont une position opposable de l'administration.

Dans le cadre de cette réforme, l'article 74 de la loi ESSOC prévoit la transmission au Parlement, deux ans après son entrée en vigueur, d'une

(1) Amendement n° CF116 ([lien](#)).

(2) Le droit à l'erreur créé par la loi ESSOC permet à un contribuable ayant commis une erreur de bonne foi dans ses relations avec l'administration fiscale de corriger spontanément ou à l'occasion d'un contrôle cette erreur, sans faire l'objet d'une sanction pécuniaire. La charge de la preuve revient désormais à l'administration, qui doit démontrer la mauvaise foi du contribuable pour appliquer une sanction.

évaluation comptable et financière des principales dispositions de la loi, réalisée par la Cour des comptes.

Le rapporteur constate que cette évaluation n’a pas été produite et le regrette, à l’instar de Mme Arrighi qui a présenté l’amendement ayant introduit le présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour pallier l’absence de production du rapport de la Cour des comptes prévu à l’article 74 de la loi ESSOC, le présent article prévoit **la remise au Parlement, dans un délai de six mois, d’un rapport du Gouvernement évaluant les effets de la loi ESSOC sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l’efficacité du contrôle fiscal.** Ce rapport analyserait notamment l’impact du droit à l’erreur, ainsi que des dispositifs d’accompagnement, de médiation et de rescrit sur la programmation du contrôle fiscal, les sanctions appliquées, les rectifications opérées et les comportements déclaratifs des contribuables.

Tout en reconnaissant l’intérêt d’une évaluation des effets de la loi ESSOC, **le rapporteur pour avis estime que les délais impartis pour la remise du rapport sont insuffisants**, eu égard à la complexité et au temps nécessaire pour mener à bien ces travaux.

L’administration fiscale s’est par ailleurs engagée dans des travaux longs et complexes d’évaluation de la fraude fiscale et devrait entamer prochainement une évaluation de la « fraude évitée », afin de mesurer les effets des mesures d’incitation sur les comportements des contribuables. Cette approche permettrait notamment d’apprécier l’impact de la loi ESSOC.

Afin d’éviter la remise d’un document incomplet ou insuffisamment exploitable, le rapporteur pour avis propose, en accord avec le Gouvernement, de privilégier un enrichissement du document de politique transversale *Lutte contre la fraude*, annexé chaque année au projet de loi de finances, afin de renforcer l’information du Parlement sur les effets de la loi ESSOC.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Contre l’avis du rapporteur, la commission des finances de l’Assemblée nationale a adopté l’amendement introduisant l’article 20 *septies*.

Le rapporteur proposera donc en séance la suppression de cet article.

*

* *

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**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 21 rétablit un procès-verbal de flagrance sociale sur le fondement duquel les organismes de recouvrement peuvent diligenter des mesures conservatoires de garantie du paiement d'une créance sociale. Il confère un caractère immédiatement exécutoire aux contraintes émises à la suite d'un recouvrement pour travail illégal.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

**A. L'AMÉLIORATION DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES SOCIALES
LIÉES AU TRAVAIL DISSIMULÉ EST UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE**

• La procédure dite de flagrance sociale a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ⁽¹⁾, sur le modèle de la procédure de la flagrance fiscale ⁽²⁾. Elle répondait à un enjeu comparable : tenir compte de l'existence d'indices objectifs d'un risque de fraude et de la nécessité pour l'administration d'agir sans délai au moyen d'une procédure exorbitante du droit commun du recouvrement. Ce mécanisme pouvait être mis en œuvre par l'inspecteur chargé du recouvrement, dans le cas où le contrôle de l'entreprise révélait le recours à du travail dissimulé et un comportement des dirigeants de nature à faire courir un risque de non-recouvrement des cotisations. La démarche consistait alors en l'établissement par l'inspecteur chargé du recouvrement d'un procès-verbal de travail illégal et d'un procès-verbal de flagrance sociale établissant le montant des cotisations éludées. Ces deux procès-verbaux étaient signés par l'inspecteur et le dirigeant de l'entreprise, qui en conservait copie. Le directeur de l'organisme de recouvrement, muni des deux procès-verbaux originaux, pouvait solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de procéder à des saisies conservatoires sur les biens de la personne physique ou morale contrôlée.

L'infraction de travail illégal est d'acception large et définie à l'article L. 8211-1 du code du travail. Elle recouvre une diversité de situations : le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi d'un

(1) Article 128 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, codifié à l'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales.

étranger non autorisé à travailler, le cumul irrégulier d'emploi ainsi que la fausse déclaration ou la fraude dans la déclaration.

Cette procédure, nécessitant l'intervention du juge de l'exécution ainsi que l'établissement de deux procès-verbaux signés par la personne contrôlée préalablement à la mise en œuvre des saisies conservatoires, s'est révélée inadaptée à un meilleur recouvrement des cotisations éludées. L'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale régissant la flagrance sociale a donc été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2017 par la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

- Les organismes de protection sociale ont également la possibilité d'exiger un recouvrement forcé des cotisations sociales non honorées au moyen de *contraintes*, c'est-à-dire de décisions emportant les mêmes effets qu'un jugement en application d'une disposition législative. On parle alors de titre exécutoire. L'article L. 244-9 du code de la sécurité sociale fonde le directeur d'un organisme de sécurité sociale, pour le recouvrement des cotisations et majorations de retard, à défaut d'opposition du cotisant débiteur dans un délai de quinze jours, à décerner une contrainte à un cotisant permettant d'obtenir l'exécution forcée et le remboursement de la créance sociale.

Les principales mesures d'exécution forcée mises en œuvre par les organismes de protection sociale en pareille situation sont la saisie-attribution, qui permet de saisir directement le montant de la créance sociale sur le compte bancaire du débiteur, et l'opposition à tiers détenteur, qui autorise à prélever le montant de la créance sociale directement auprès d'un tiers dépositaire de sommes appartenant au débiteur. Contrairement à la flagrance sociale, ces mesures ne sont pas conservatoires et entraînent une attribution définitive des montants en cause en l'absence de recours formé par le débiteur devant le pôle social du tribunal judiciaire territorialement compétent.

La contrainte fait l'objet d'un encadrement strict précisé dans la partie réglementaire du code de la sécurité sociale. Selon l'article R. 133-3, toute contrainte est nécessairement précédée d'une mise en demeure du cotisant débiteur ou d'un avertissement infructueux dans le mois précédant sa notification. Par ailleurs, compte tenu de l'atteinte aux biens portée par la contrainte, le cotisant doit être précisément informé de la nature et du montant des cotisations et contributions sur lesquelles elle porte, afin de lui permettre de réunir les preuves de sa bonne foi en cas de contestation. À défaut, le juge considérera la contrainte privée d'effet, ce qui supposera pour l'organisme de protection sociale d'en décerner une nouvelle en bonne et due forme. Le cotisant n'a en revanche qu'à motiver sa contestation pour former opposition à la contrainte et obtenir la suspension de son exécution.

B. LES PROCÉDURES EXISTANTES NE PERMETTENT PAS UN RECOUVREMENT EFFECTIF EN CAS DE FRAUDE AUX COTISATIONS

• La procédure de flagrance sociale a été abandonnée en 2017 au profit de mesures permettant une mise en œuvre simplifiée de la saisie conservatoire dans le seul cas du travail dissimulé. En application de l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale en vigueur, le directeur de l'organisme de recouvrement est autorisé à procéder à des mesures de saisie conservatoire à l'encontre de la personne physique ou morale contrôlée, sans intervention du juge de l'exécution lorsque l'inspecteur en charge du recouvrement a établi la matérialité de l'infraction de travail dissimulé lors du contrôle et pour les seules sommes ayant été établies alors.

Ce mécanisme s'inscrit toutefois dans une dimension contradictoire permettant à la personne contrôlée de prendre connaissance, à l'issue du contrôle, du document constatant l'infraction de travail dissimulé, évaluant le montant des cotisations éludées ainsi que des majorations et pénalités afférentes, comme du montant des exonérations de cotisations ou contributions sociales annulées et des voies et moyens de recours possibles avant la saisie conservatoire. La personne contrôlée doit démontrer qu'elle est en mesure de couvrir le montant de la créance pour faire échec à la mise en œuvre de la saisie conservatoire. À défaut, celle-ci intervient après une décision formelle du directeur de l'organisme de recouvrement à peine de caducité. Cette décision peut faire l'objet d'un recours en urgence devant le juge de l'exécution qui dispose de quinze jours pour statuer.

En pratique, les mesures de saisie conservatoire en cas de travail dissimulé prévues à l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale sont inefficaces pour recouvrer les créances éludées par certaines entreprises organisées en vue d'établir leur insolvabilité à l'issue d'un contrôle. Outre la limitation du recours à ces mesures conservatoires au seul cas où l'infraction de travail dissimulé a été constatée au cours du contrôle et pour les seules cotisations concernées par le contrôle, les garanties procédurales que constituent les délais et le formalisme des décisions laissent les contrevenants organiser leur insolvabilité, au besoin en faisant disparaître l'entreprise. Il n'est dès lors pas surprenant de constater un net écart entre les redressements opérés par les organismes de recouvrement, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en 2024 ⁽¹⁾, et le montant des sommes effectivement recouvrées, de 121 millions d'euros seulement cette même année ⁽²⁾. La situation est d'autant plus préjudiciable aux comptes sociaux que le montant des cotisations éludées et imputables au travail dissimulé dans le secteur privé non agricole est en constante augmentation : il est estimé entre 6 et 7,8 milliards d'euros par an ⁽³⁾.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 215.

(2) *Id.*

(3) *Haut Conseil du financement de la protection sociale, observatoire de l'impact du travail dissimulé sur les finances sociales, réunion du 5 décembre 2024, cité dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 215.

- S'agissant de la procédure de contrainte, son efficacité est limitée par son strict encadrement et par le caractère suspensif de l'opposition à contrainte en cas de contestation du débiteur dans les quinze jours suivant sa réception. Le débiteur de bonne foi apporte à l'organisme de protection sociale, au cours de cette suspension, la preuve des revenus perçus afin d'établir un nouveau calcul des cotisations pour que le juge se prononce sur une créance différente de celle initialement appelée par l'organisme de protection sociale.

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL RECRÉE UNE PROCÉDURE DE FLAGRANCE SOCIALE ET ABANDONNE LE CARACTÈRE SUSPENSIF DE L'OPPOSITION À CONTRAINTES EN CAS DE TRAVAIL DISSIMULÉ

- L'article 21 du projet de loi vise à corriger les écueils de la saisie conservatoire en cas de travail dissimulé pour une meilleure effectivité du recouvrement par les organismes de recouvrement des créances éludées. Il tient compte des stratégies de contournement adoptées par les contrevenants, en particulier s'agissant des sociétés qualifiées d'éphémères, qui mettent à profit les garanties procédurales existantes pour organiser leur propre insolvabilité ou leur disparition à l'issue du contrôle.

À cette fin le 1° du I du présent article procède à une réécriture de l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale. Il substitue aux dispositions relatives aux mesures conservatoires en cas de travail dissimulé une nouvelle procédure de flagrance sociale différente de celle abrogée en 2017, mais restreinte aux situations dans lesquelles un procès-verbal pour travail dissimulé a été établi. La rédaction proposée supprime ainsi la référence au document établi par l'inspecteur à l'issue du contrôle, ayant pour objet à la fois de constater l'infraction de travail dissimulé, d'évaluer le montant de la créance sociale et d'informer le cotisant de la possibilité pour le directeur de l'organisme de recouvrement de procéder aux mesures de saisie conservatoire, ainsi que des voies et moyens de recours.

Dans la rédaction proposée, l'inspecteur chargé du contrôle établit, en lieu et place du document précité, un procès-verbal de flagrance sociale conforme à celui en vigueur jusqu'en 2017. Contrairement à l'ancienne procédure, ce procès-verbal permet à lui seul au directeur de l'organisme de recouvrement de prendre des mesures conservatoires dès sa notification, sans saisine du juge de l'exécution ni échange préalable avec l'entreprise contrôlée. L'établissement du procès-verbal de flagrance sociale est conditionné au constat par l'inspecteur, au moment du contrôle, de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement de la créance, à l'instar de la procédure de flagrance fiscale. Cette précision répond à une recommandation du

Conseil d'État pour limiter le risque d'atteinte disproportionnée au droit de propriété ⁽¹⁾.

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi fait valoir que cette rédaction ne fait obstacle ni à la possibilité pour le directeur de l'organisme de recouvrement d'annuler la saisie conservatoire en cas d'apport de garanties de solvabilité par le cotisant, ni à la possibilité pour le débiteur d'agir en référé pour demander la mainlevée de la saisie conservatoire ⁽²⁾. Un tel recours ne serait toutefois pas suspensif.

• Le 2° du I ajoute un nouvel alinéa à l'article L. 244-9 du code de la sécurité sociale, relatif au recours à la contrainte en cas d'infraction pour travail dissimulé. Aux termes de cet alinéa, lorsque la contrainte décernée par le directeur de l'organisme de recouvrement résulte de la constatation d'une infraction pour travail dissimulé, elle est immédiatement exécutoire si elle porte sur des sommes redressées à ce titre. L'opposition à contrainte formée par le débiteur perd son caractère suspensif, mais il reste possible de demander au président du tribunal d'arrêter l'exécution provisoire à deux conditions cumulatives : en établissant qu'il existe un moyen sérieux d'invalidation et que l'exécution risquerait d'entraîner des conséquences manifestement excessives. Ainsi l'opposition formée par le débiteur sur la contrainte dont il fait l'objet n'aura-t-elle plus de caractère suspensif, tout en préservant les moyens d'agir des agents économiques de bonne foi.

Le II procède à l'ajout des mêmes dispositions concernant le recours à la contrainte en cas d'infraction pour travail dissimulé après le 1° du II de l'article L. 725-3 du code rural et de la pêche maritime, relatif au recouvrement des cotisations par les caisses de mutualité sociale agricole.

• Les III et IV précisent respectivement que les dispositions relatives à l'instauration de la flagrance sociale entrent en vigueur selon des modalités précisées par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2027, tandis que la perte du caractère suspensif de l'opposition à contrainte s'applique aux contraintes décernées à compter d'une date fixée par décret et au plus tard du 1^{er} janvier 2027.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT ÉTENDENT LE CHAMP DE LA FLAGRANCE SOCIALE ET DE LA CONTRAINTES AU TRAVAIL ILLICITE

• La commission des affaires sociales du Sénat a adopté cet article ainsi que deux amendements.

Le premier amendement adopté par la commission étend le recours au procès-verbal de flagrance sociale au-delà de l'infraction de travail dissimulé, déjà seule concernée avant l'abrogation de la flagrance sociale en 2017, en privilégiant la

(1) Conseil d'État, avis n° 409898 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 11 septembre 2025, point 18, p. 9.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 217.

référence plus large aux infractions de travail illégal pour renforcer la portée et l'efficacité de ce levier de lutte contre la fraude ⁽¹⁾.

La commission a également adopté un amendement de coordination réécrivant le III de l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale, pour supprimer la référence à la décision du directeur de l'organisme de procéder à des mesures conservatoires en conséquence de la substitution à cette décision du nouveau procès-verbal de flagrance sociale ⁽²⁾.

● L'article 21 a été modifié en séance publique par trois amendements déposés par les rapporteurs au nom de la commission des affaires sociales et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

L'amendement n° 286 précise le caractère immédiatement exécutoire de la contrainte en tant qu'elle porte sur les sommes faisant l'objet du redressement et l'étend aux situations de travail illicite. Mme Puissat, co-rapporteuse, a précisé en séance publique que cet amendement a été travaillé avec le Gouvernement.

L'amendement n° 284 modifie la procédure de recours devant le juge de l'exécution en cas de flagrance sociale, pour la fonder sur la décision du directeur de l'organisme de procéder à des mesures conservatoires et non sur le procès-verbal de flagrance qui est le support matériel de la décision ⁽³⁾. Ce changement implique que le recours du débiteur ne peut être formé dès la remise du procès-verbal de flagrance, mais qu'il ne pourra être valablement introduit qu'à compter de la mise en œuvre des mesures de saisie conservatoire par le directeur de l'organisme de recouvrement. En effet, la référence à la décision formelle du directeur de l'organisme disparaissant de la nouvelle rédaction de l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale, cette décision n'est dès lors plus une condition formelle et préalable à la mise en œuvre des mesures de saisie conservatoire. Ainsi, la décision du directeur résultera implicitement de l'engagement de ces mesures, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article, garantissant ainsi l'accélération de la procédure de saisie conservatoire, indispensable au recouvrement des dettes sociales des entreprises éphémères. Cette modification constitue une différence notable avec les voies de recours possible dans le cadre de la procédure de flagrance fiscale, ayant inspiré le dispositif de flagrance sociale. En effet, dans le cas de la flagrance fiscale, le contribuable dispose de deux recours en référé distincts et cumulatifs : l'un contre le procès-verbal de flagrance fiscale et l'autre contre la mise en œuvre des saisies conservatoires. Le juge apprécie la régularité de la procédure de flagrance fiscale lorsque le recours porte sur le procès-verbal de flagrance, tandis qu'il apprécie l'opportunité des mesures conservatoires lorsque le recours porte sur la mise en œuvre de celles-ci. Le débiteur ayant fait l'objet d'un procès-verbal de flagrance sociale ne disposera pour sa part que du recours contre la décision du directeur de l'organisme de mettre en œuvre les

(1) Amendement n° COM-141 de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, co-rapporteurs.

(2) Amendement n° COM-140 de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, co-rapporteurs.

(3) Cet amendement revient ainsi sur les modifications apportées par l'amendement n° COM-140 adopté en commission.

saisies conservatoires, mais pas du recours contre le procès-verbal de flagrance sociale.

L'amendement n° 285 porte sur des coordinations avec les dispositions du code rural et de la pêche maritime.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 21, modifié par cinq amendements rédactionnels AS468, AS469, AS470, AS472 et AS474 du rapporteur.

Le rapporteur se félicite du large consensus rencontré par la nouvelle procédure de flagrance sociale et la réforme des contraintes décernées pour travail dissimulé, qui donneront concrètement aux Urssaf et aux caisses de mutualité sociale agricole les moyens concrets pour obtenir sans délai le recouvrement des dettes des entreprises éphémères ayant recours au travail dissimulé ainsi que le remboursement des exonérations de cotisations indûment perçues lorsqu'elles ont recours au travail illégal. Ces mesures, qui ont été proposées par les organismes de recouvrement et tiennent compte des préconisations du Conseil d'État, ont été unanimement saluées lors des auditions.

*
* *

Article 21 bis (nouveau)

Prévoir des obligations déclaratives renforcées à l'égard de dirigeants d'entreprises suspectés d'une intention de fraude sociale

Introduit par la commission

L'article 21 *bis* impose un régime d'obligations déclaratives renforcées à l'égard des dirigeants d'entreprises suspectés d'une intention de fraude sociale. Tout retard, omission ou erreur entraîne l'application d'une pénalité forfaitaire de cotisations et contributions.

I. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 21 *bis* résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales d'un amendement AS290 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire. Cet amendement reprend les dispositions de l'article 5, lui-même issu d'un amendement sénatorial n°802 rect. de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues du groupe Union Centriste, adopté en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, contre l'avis de la commission et du Gouvernement. L'article 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 a été adopté avec modifications en nouvelle lecture

à l'Assemblée nationale. Au terme de ces modifications, l'article 5 ne comprend plus les dispositions issues de l'amendement n°802 rect. qui sont identiques à celles de l'article 21 *bis*.

L'article 21 *bis* crée un nouvel article L. 133-5-4-1 du code de la sécurité sociale, qui tend à renforcer les obligations déclaratives incombant aux employeurs suspectés de recourir à des entreprises dites « éphémères », organisant leur insolvabilité ou leur disparition pour éluder le paiement des cotisations et contributions dont elles sont redevables.

À cette fin, l'article définit un faisceau d'indices permettant de suspecter un risque de fraude de l'employeur légitimant ainsi la mise en œuvre d'un régime déclaratif renforcé, prévu par l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

Le premier alinéa du nouvel article L. 133-5-4-1 dispose que ces obligations déclaratives renforcées sont exigées de l'employeur « *lorsqu'il existe des présomptions graves et concordantes qu'il a contrevenu, contrevient ou va contrevenir à ses obligations* » déclaratives.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article, le risque de fraude est considéré comme établi, dès lors qu'une personne morale réunit trois conditions parmi les suivantes :

- la personne morale a été créée il y a moins de douze mois ;
- elle a mis fin à son activité moins de six mois après sa création ;
- elle utilise ou utilisait les services d'une entreprise de domiciliation ;
- son siège social est situé hors d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- elle comptait plus de dix associés ou salariés dès le premier mois suivant sa création ou plus de vingt salariés dès le deuxième mois.

Le troisième alinéa de l'article prévoit l'application d'une pénalité forfaitaire ne pouvant excéder 15 % du plafond mensuel de la sécurité sociale, en cas de retard injustifié dans l'accomplissement d'une formalité déclarative, en cas d'omission de données obligatoires ou encore d'inexactitude des informations transmises.

II. L'AVIS DU RAPPORTEUR

Le rapporteur souligne, comme l'a fait le rapporteur général à propos des dispositions de l'article 5, lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, que l'article paraît inopérant. S'agissant en premier lieu du faisceau d'indices de fraude, pour convaincant qu'il

soit, celui-ci se heurte à un principe protecteur du droit ⁽¹⁾, confirmé à de nombreuses reprises par la jurisprudence civile comme criminelle, selon lequel « la fraude ne se présume pas » ⁽²⁾. Ensuite, les critères retenus pour caractériser le risque de fraude ne sont pas suffisamment discriminants. Ainsi, toute nouvelle entreprise de dix salariés dont le siège serait situé en dehors de l'Union européenne serait concernée. De plus, l'effet utile de la disposition est incertain dans la mesure où elle ne prévoit la transmission d'aucune donnée qui ne serait pas déjà transmise par l'employeur au titre de ses déclarations sociales. Il en résulte une disposition qui aurait pour principal effet de stigmatiser certaines entreprises récentes et de leur appliquer un régime déclaratif fastidieux, sans qu'un réel bénéfice sur l'amélioration de la détection des fraudes soit à espérer.

Le rapporteur tient à rappeler que deux articles du présent projet de loi visent précisément à renforcer les outils de lutte contre la fraude des entreprises éphémères :

– l'article 21, qui instaure une procédure de flagrance sociale et qui réforme la procédure d'opposition à contrainte, ce qui permettra d'accélérer considérablement les actions en recouvrement à l'égard des entreprises fraudeuses ;

– l'article 22, qui permet d'engager la solidarité financière du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage lorsqu'un sous-traitant a recours au travail dissimulé, ce qui renforce l'arsenal juridique à l'encontre des entreprises éphémères ayant recours au travail dissimulé.

En outre, le rapporteur a déposé un amendement à l'article 22 *quater*, adopté par la commission, qui permettra d'accélérer les procédures applicables aux agents de l'Office national antifraude dans les enquêtes pour travail dissimulé.

En conséquence, le rapporteur déposera en séance publique un amendement de suppression de l'article 21 *bis*.

*

* *

(1) L'article 2274 du code civil dispose « La bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver ».

(2) *Cour de cassation, première chambre civile, 7 juin 2023, n° 21-16.833* : « la fraude ne se présume pas, ne peut se déduire des conventions licites qui sont passées et qu'elle doit résulter d'actes clairs et non équivoques par lesquels est manifestée la volonté d'éluder l'application de la loi normalement applicable [...] ».

Article 22

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

Adopté par la commission avec modifications

L'article 22 vise à rendre plus efficace l'obligation de vigilance du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage s'agissant de l'interdiction de travail dissimulé dans les chaînes de sous-traitance et à améliorer le taux de recouvrement des sommes redressées pour travail dissimulé par une incitation financière au paiement rapide des sommes redressées.

À cette fin, il révisé l'obligation de vigilance et la solidarité financière des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre au regard du respect par un sous-traitant de l'interdiction du travail dissimulé. Il automatise le bénéfice d'un abattement de 10 points du montant de la majoration pour travail dissimulé en cas de paiement rapide par le débiteur et il exonère de majoration le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage qui s'acquitte dans un court délai du paiement intégral de la dette du débiteur redressé en application du principe de solidarité financière qui le lie à ce dernier.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. PRINCIPALE INFRACTION DE TRAVAIL ILLÉGAL, LE TRAVAIL DISSIMULÉ EST UN MOTIF DE FRAUDE AUX COTISATIONS À L'IMPORTANCE CROISSANTE

Défini à l'article L. 8211-1 du code du travail, le travail illégal recouvre une diversité de situations : les infractions de travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler, le cumul irrégulier d'emploi ainsi que la fausse déclaration ou la fraude dans la déclaration. La part des infractions liées au travail dissimulé, qui représentait 76 % du total des infractions de travail illégal en 2021, est à la fois prépondérante et stable dans le temps puisqu'elle s'élevait à 77 % en 2020 et 2019 et à 76 % en 2018 ⁽¹⁾.

Le travail dissimulé peut résulter de la dissimulation d'une activité ou d'un emploi. La dissimulation d'activité est définie à l'article L. 8221-3 dudit code. Elle résulte pour toute personne exerçant une activité de production, de transformation, de réparation, de prestation de services ou d'actes de commerce, de l'absence d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, de l'absence de déclaration auprès des services de protection sociale ou de l'administration fiscale ou encore d'un recours abusif aux dispositions régissant le détachement de salariés à l'étranger ⁽²⁾. La dissimulation d'emploi est définie par L. 8221-5 du même code. Elle résulte pour un employeur d'une absence de déclaration préalable à l'embauche,

(1) Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, *Plan national de lutte contre le travail illégal (2023-2027)*, p. 4.

(2) Le 3° de l'article vise les situations de détachement de salariés dans un État dans lequel l'employeur exerce exclusivement des activités de gestion interne et administrative, ou lorsque son activité est réalisée sur le territoire national de façon stable et habituelle.

d'une absence de bulletin de paie ou de la minoration des heures travaillées sur le bulletin de paie ou d'une absence de déclaration des salaires ou cotisations sociales assises sur les salaires du travail.

Le montant des cotisations éludées imputable au travail dissimulé, dans le secteur privé non agricole, est en constante augmentation : il est estimé entre 6 et 7,8 milliards d'euros par an ⁽¹⁾. Au reste, l'infraction de travail dissimulé frappe trois fois : les salariés privés de leurs droits sociaux, les entreprises vertueuses souffrant d'une perte de compétitivité du fait des charges sociales éludées par leurs concurrents fraudeurs, et les autres cotisants et contribuables victimes indirectes des moindres recettes sociales et fiscales affaiblissant le système de protection sociale.

B. LE RÉGIME DE SANCTIONS APPLICABLES EN CAS DE TRAVAIL DISSIMULÉ NE PERMET PAS D'ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE

1. Le travail dissimulé donne lieu à des sanctions pénales et civiles

- Le non-respect de l'interdiction de travail dissimulé expose l'employeur à une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende aux termes de l'article L. 8224-1 du code du travail ⁽²⁾.

Le procès-verbal de travail dissimulé permet, en application de l'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale, d'exiger du cotisant débiteur un redressement des cotisations et contributions éludées majoré de 25 %. Cette majoration est portée au taux de 40 % en cas de circonstances aggravantes, qui exposent à une peine de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende : il s'agit de l'emploi dissimulé d'un mineur en âge scolaire et de personnes dont la vulnérabilité ou la dépendance sont apparentes ou connus de l'auteur. Enfin, une commission en bande organisée donne également lieu à une majoration au taux de 40 % des montants redressés ; la peine est alors de dix ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

Le II de l'article L. 243-7-7 précité alloue cependant, sauf récidive ⁽³⁾, une réduction de dix points de la majoration des sommes redressées en cas de paiement dans un délai de trente jours à compter de la mise en demeure de paiement ou du délai de paiement accepté par l'organisme de recouvrement le cas échéant. Cette clémence ne s'applique qu'en cas de règlement intégral de la dette.

- Au plan civil, les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales sont fondés à procéder au redressement des cotisations éludées au moyen

(1) *Haut Conseil du financement de la protection sociale, observatoire de l'impact du travail dissimulé sur les finances sociales, réunion du 5 décembre 2024, cité dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 215.*

(2) *Ces peines sont alourdies en cas de circonstances aggravantes prévues à l'article L. 8224-2.*

(3) *La récidive dans un délai de cinq ans est prévue au III et donne lieu à l'application de taux de majorations renforcés : 45 % au lieu de 25 % ou 60 % au lieu de 40 % pour la première infraction.*

des procès-verbaux dressés soit par leurs agents assermentés, soit par d'autres agents compétents pour constater l'infraction de travail illégal ⁽¹⁾.

2. Des obligations de vigilance et de diligence sont sanctionnées par la solidarité financière des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre en cas de manquement

• Le législateur a adapté le cadre législatif de la lutte contre le travail dissimulé à l'essor de la sous-traitance en responsabilisant, outre l'employeur, le cocontractant, c'est-à-dire le client, également tenu au respect d'une obligation de vigilance.

Rôles respectifs du maître d'ouvrage, de l'entrepreneur et du sous-traitant

Le maître d'ouvrage, défini à l'article L. 2411-1 du code de la commande publique, est le responsable principal de l'ouvrage. Il ne peut déléguer cette fonction, qualifiée d'intérêt général, que dans les cas et selon les formes prévues par le législateur.

Les maîtres d'ouvrage sont : l'État et ses établissements publics ; les collectivités territoriales leurs établissements publics et offices publics de l'habitat ; les organismes privés assurant la gestion d'un régime d'assurance maladie ainsi que les organismes privés d'habitations à loyer modéré.

Le sous-traitant, au sens l'article 1^{er} de la loi n°75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, est la personne qui se voit confier par l'entrepreneur – ou entrepreneur principal – et sous la responsabilité, l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu entre le maître d'ouvrage et l'entrepreneur.

L'entrepreneur – ou opérateur économique – peut recourir à la sous-traitance au moment de la conclusion du contrat et pendant toute sa durée, dès lors qu'il le déclare au maître d'ouvrage ou acheteur, et après avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement par le maître d'ouvrage ⁽²⁾.

L'article L. 8222-1 du code du travail impose à toute personne de vérifier, lors de la conclusion d'un contrat d'une valeur supérieure à 5 000 euros ⁽³⁾, en vue de l'exécution d'un travail, de la fourniture d'une prestation de services ou de l'accomplissement d'un acte de commerce, et périodiquement jusqu'à son exécution, que son cocontractant respecte les formalités des articles L. 8221-3 et L. 8221-5 relatifs à la dissimulation d'activité et à la dissimulation d'emploi salarié. Cette obligation de vigilance est allégée s'agissant des donneurs d'ordre particuliers.

(1) L'article L. 8271-1-2 du code du travail donne compétence aux agents de contrôle de l'inspection du travail ; aux officiers et agents de police judiciaire ; aux agents des impôts et des douanes ; aux agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole agréés à cet effet et assermentés ; aux administrateurs des affaires maritimes ; aux fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés ; aux fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres ; aux agents de France Travail chargés de la prévention des fraudes, agréés et assermentés à cet effet ; aux agents du Conseil national des activités privées de sécurité commissionnés par son directeur et assermentés.

(2) Article 3 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 et article L. 2193-4 du code de la commande publique.

(3) Article R. 8222-1 du code du travail.

● Le non-respect par le donneur d'ordre de son obligation de vigilance l'expose à la mise en œuvre de sa responsabilité financière, solidairement au contractant, pour les cotisations et contributions sociales et fiscales éludées par ce dernier.

L'obligation de vigilance suppose la vérification périodique par le donneur d'ordre professionnel, de documents relatifs à régularité de la situation du contractant

L'obligation de vigilance incombant au donneur d'ordre à titre professionnel est précisée à l'article D. 8222-5 du code du travail ⁽¹⁾. Elle est considérée remplie dès lors que la personne qui contracte s'est vue remettre à la conclusion du contrat puis tous les six mois jusqu'à l'exécution du contrat :

- une attestation de fourniture des déclarations sociales et de paiement des cotisations et contributions sociales datant de moins de six mois, dont elle s'assure de l'authenticité auprès de l'organisme de recouvrement ;
- un extrait de l'inscription au registre du commerce et des sociétés ou un extrait d'immatriculation au registre national des entreprises s'agissant des entreprises du secteur des métiers et de l'artisanat ou un devis mentionnant le nom et la dénomination sociale, l'adresse complète et le numéro d'immatriculation à l'un des registres précités ou à une liste ou un tableau professionnel ou la référence à l'agrément délivré par l'autorité compétente ou encore l'accusé de réception électronique du greffier du tribunal de commerce ou de la chambre des métiers et de l'artisanat compétent.

L'article L. 8222-2 dispose que toute personne condamnée pour avoir recouru au travail dissimulé, que ce soit directement ou par personne interposée, est tenue solidairement au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires ainsi que des majorations et pénalités afférentes, au remboursement éventuel des aides publiques perçues ainsi qu'au paiement des rémunérations, indemnités et charges dus au titre des formalités de déclaration nominative du salarié auprès des organismes de protection sociale, de déclaration préalable à l'embauche et de délivrance du bulletin de salaire.

L'article L. 8222-3 précise les modalités d'engagement de la solidarité financière des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage. La solidarité financière avec le débiteur pour ses dettes sociales et fiscales est limitée à due proportion de la valeur du marché conclu : des travaux réalisés, des services fournis, des biens vendus et des tarifs vigueur dans la profession.

● Le code du travail consacre également une obligation de diligence à son article L. 8222-5. Elle consiste en un mécanisme d'alerte des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage déclenché par un agent de contrôle, par une organisation professionnelle, par une organisation syndicale ou par une institution représentative du personnel. Dès lors que l'une des personnes habilitées adresse au donneur d'ordre ou au maître d'ouvrage un signalement portant sur la situation irrégulière d'un

(1) L'article D. 8222-7 du code du travail adapte la liste des documents dans le cas d'un cocontractant établi à l'étranger.

cocontractant au sein d'une entreprise sous-traitante concernant l'interdiction de travail dissimulé ou l'emploi d'étrangers sans titre de travail ⁽¹⁾, le donneur d'ordre ou maître d'ouvrage est légalement tenu d'enjoindre aussitôt à son cocontractant de faire cesser la situation délictuelle.

Les personnes morales de droit public sont également soumises à l'obligation de diligence. Mais elles disposent, en application de l'article L. 8222-6 du même code, de la possibilité de rompre le contrat sans frais, sans indemnités et aux risques de l'entrepreneur dans le cas où, informées par un agent de contrôle de la situation irrégulière de ce dernier, elles l'ont mis en demeure de faire cesser la situation sans délai sans que soit apportée dans un délai de deux mois une preuve en ce sens. Le dernier alinéa dudit article précise que, s'agissant des personnes morales de droit public, la solidarité financière peut être engagée à leur encontre lorsqu'elles n'ont pas respecté la procédure de diligence ou en cas de poursuite du contrat, si la preuve de la fin de la situation délictuelle n'a pas été apportée dans un délai de six mois à compter de la mise en demeure.

3. La mise en œuvre de la solidarité financière et du recouvrement est peu effective dans le cas d'un cocontractant faisant appel à d'autres entreprises pour l'exécution du marché

Lorsque le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre contracte avec une entreprise, celle-ci peut faire appel à d'autres entreprises pour l'exécution d'un marché, ce qui rend d'autant plus difficile la mise en œuvre de l'obligation de vigilance et de diligence du maître d'ouvrage ou donneur d'ordre en matière de travail dissimulé.

En pratique, cette situation est fréquente. Elle recouvre les situations de groupements de sociétés entre lesquelles existe un lien de dépendance ou de contrôle (les sociétés organisées en mère et filles et les sociétés en holding), ou encore dans le cas de la sous-traitance dite en cascade ou en chaîne ⁽²⁾.

Pour lutter contre les manœuvres frauduleuses consistant à faire appel à des prestataires ayant recours au travail dissimulé, l'article L. 243-3-2 du code de la sécurité sociale dispose que le dirigeant d'une société peut être déclaré solidairement responsable, par le président du tribunal judiciaire, pour le paiement des dettes sociales et fiscales d'une société verbalisée pour travail dissimulé lorsque ce dirigeant est responsable de manœuvres frauduleuses ou de l'inobservation grave et répétée des obligations sociales ayant rendu impossible le recouvrement des cotisations, contributions et sanctions.

S'agissant des groupements de sociétés, l'article L. 243-7-3 prévoit un mécanisme de solidarité financière subsidiaire à l'encontre de la société mère ou de

(1) Article L. 8254-2-1 du code du travail.

(2) C'est-à-dire lorsque le contractant fait appel à un sous-traitant, qui fait lui-même appel à un sous-traitant, faisant éventuellement appel à son tour à un troisième sous-traitant.

la société holding lorsqu'une société sur laquelle elle exerce un contrôle ou un lien de dépendance a été verbalisée pour travail dissimulé.

Le cadre législatif en vigueur ne permet en revanche pas de combattre efficacement le travail dissimulé dans les chaînes de sous-traitance, qui se distinguent par un taux de liquidation judiciaire plus important des entreprises ayant recours au travail dissimulé du fait de leur fragilité financière accrue et par la capacité des entreprises fraudeuses en bout de chaîne à organiser volontairement leur disparition ainsi que leur insolvabilité, privant les organismes créanciers de la possibilité de recouvrer les sommes dues. Alors que les redressements opérés par les corps de contrôle pour travail dissimulé sont en forte hausse, atteignant 1,6 milliard d'euros pour le régime général et 24,35 millions d'euros pour les caisses de mutualité sociale agricole en 2024 ⁽¹⁾, les sommes effectivement recouvrées sont loin d'atteindre ces montants. Pour les exercices 2023 et 2024, seuls 200 millions d'euros ont été recouverts par les organismes du régime général sur les 2,8 milliards d'euros redressés ⁽²⁾. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale estime que seulement 10 % des sommes redressées au titre de la lutte contre le travail dissimulé sont effectivement recouvrées.

La solidarité financière du maître d'ouvrage et du donneur d'ordre est difficilement mise en œuvre dans les situations de sous-traitance en cascade dans la mesure où :

– lorsqu'elle repose sur le recours délibéré au travail dissimulé, sa mise en œuvre dépend d'une condamnation pénale définitive sur le fondement de l'article L. 8222-2 du code du travail, qui ne peut être obtenue dans des délais compatibles avec un recouvrement effectif des sommes dues ;

– le manquement à l'obligation de diligence de l'article L. 8222-5 du même code est rarement invoqué dans la mesure où elle se réduit en pratique à une simple obligation de moyens traduite dans l'envoi d'un courrier de mise en demeure. La solidarité financière du donneur d'ordre ou maître d'ouvrage n'est engagée que lorsque celui-ci n'a pas accompli cette formalité simple, ce qui est rare en pratique ;

– elle est de portée limitée lorsqu'elle repose sur l'obligation de vigilance de l'article L. 8222-1 du même code, plus fréquemment mise en œuvre, dans la mesure où elle ne peut alors être invoquée qu'à l'encontre du donneur d'ordre de rang immédiatement supérieur à celui de l'employeur défaillant ⁽³⁾.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 237.

(2) *Id.*

(3) *En effet, le devoir de vigilance se traduit, dans les termes de l'article L. 8222-1, par l'obligation suivante* « Toute personne vérifie lors de la conclusion d'un contrat [...] que son cocontractant s'acquitte [...] ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS INITIALES

1. La création d'une obligation de vigilance du maître d'ouvrage ou donneur d'ordre dans les chaînes de sous-traitance

L'article 22 du projet de loi étend la portée de l'obligation de vigilance du maître d'ouvrage ou donneur d'ordre afin de permettre sa solidarité financière à l'égard de l'entreprise verbalisée même s'il n'en est pas le cocontractant direct.

● Le 1^o du I crée un nouvel article L. 8222-1-1 dans le code du travail. Son premier alinéa dispose que le maître d'ouvrage vérifie périodiquement, jusqu'à la fin de l'exécution du contrat de sous-traitance d'un montant minimum précisé par décret, que le sous-traitant qu'il accepte ⁽¹⁾ s'acquitte des formalités relatives à l'interdiction du travail dissimulé par dissimulation d'activité (L. 8221-3) ou dissimulation d'emploi (L. 8221-5).

Selon le deuxième alinéa, le maître d'ouvrage serait réputé avoir rempli son obligation de vigilance dès lors qu'il se serait fait remettre par l'entrepreneur principal, au moment de la conclusion du contrat, les documents dont la liste et les conditions de remise seront précisées par décret, et qu'il se sera assuré de leur authenticité. D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi ⁽²⁾, il pourrait s'agir de pièces attestant de l'immatriculation de l'entreprise sous-traitante et d'une attestation de paiement des cotisations fournie par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), que le cocontractant remettrait au maître d'ouvrage à la conclusion du contrat puis tous les six mois. Aucun manquement à cette nouvelle obligation ne saurait être reproché au maître d'ouvrage qui n'aurait pas eu connaissance d'une sous-traitance.

Conformément aux dispositions régissant l'obligation de vigilance en vigueur, le troisième alinéa précise que ces dispositions ne s'appliqueraient pas au particulier qui contracte pour son usage personnel ou celui de son conjoint, partenaire de pacte civil de solidarité, ascendant ou descendant.

● Le 2^o du I étend en conséquence le mécanisme de solidarité financière du maître d'ouvrage ou donneur d'ordre pour le paiement des créances sociales et fiscales, prévu à l'article L. 8222-2, aux situations de manquement à l'obligation de vigilance créées par le nouvel article L. 8222-1-1. Ainsi, un tel manquement deviendrait une cause autonome de mise en œuvre de la solidarité financière à l'égard du sous-traitant verbalisé pour travail dissimulé. Les organismes de recouvrement pourront solliciter directement au maître d'ouvrage, souvent plus solvable et pérenne que les entreprises sous-traitantes, pour le paiement des rémunérations, indemnités

(1) Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 ou de l'article L. 2193-4 du code de la commande publique.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 241.

et charges dues au titre de l'emploi dissimulé, le paiement des pénalités et majorations dues aux organismes sociaux et fiscaux et le remboursement des éventuelles aides publiques dont celles-ci auraient bénéficié.

L'étude d'impact précise toutefois que le maître d'ouvrage ou donneur d'ordre qui se serait ainsi acquitté du paiement des sommes exigibles du sous-traitant, en application du mécanisme de solidarité financière, aurait la possibilité d'engager une action récursoire envers ce dernier et à l'encontre des codébiteurs solidaires ⁽¹⁾.

La rédaction proposée revient à transférer le risque d'insolvabilité du sous-traitant ayant recours au travail dissimulé vers les maîtres d'ouvrage. L'objectif est de les responsabiliser dans leur recours à des contrats de sous-traitance et d'améliorer le recouvrement des dettes sociales et fiscales liées au travail dissimulé.

2. La suppression de la majoration en cas de paiement rapide

Le **II** modifie l'article L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale, relatif aux majorations et réductions de majorations applicables en cas de redressement de cotisations et contributions sociales éludées à la suite d'une verbalisation pour travail dissimulé.

En premier lieu, le **II** confère un caractère automatique à la réduction de majoration en cas de paiement intégral de sa dette par la personne contrôlée dans un délai de trente jours en substituant au premier alinéa du **II** de l'article L. 243-7-7 aux termes « peut bénéficier » le terme « bénéficie ».

Ensuite, le **II** réécrit les dispositions relatives aux réductions de majoration au bénéfice des donneurs d'ordre prévues au deuxième alinéa du même **II**, en instaurant une suppression totale de majoration pour travail dissimulé dans le cas où le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre tenu solidairement au paiement des créances du débiteur s'acquitte intégralement de la dette dans un délai fixé par décret du Conseil d'État à compter de la notification de sa mise en demeure ou du délai accepté par l'organisme de recouvrement.

Le **III** prévoit une entrée en vigueur de l'article 22 à compter du 1^{er} janvier 2026.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT PRÉCISENT LA NOUVELLE OBLIGATION DE VIGILANCE ET REPORTENT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE

● La commission des affaires sociales du Sénat a adopté l'article 22 modifié par deux amendements.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 242.

Le premier amendement précise que le maître d'ouvrage est tenu, dans le cadre de son devoir de vigilance, de vérifier l'authenticité des documents reçus « *en cas de doute raisonnable au vu des informations dont il dispose par ailleurs* » ⁽¹⁾. À titre d'exemple, si le nombre de salariés déclarés est incompatible avec les missions confiées au sous-traitant, le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage devra s'assurer de l'authenticité des documents transmis.

Le second amendement aligne le régime de responsabilité du maître d'ouvrage avec celle déjà existante pour le donneur d'ordre ⁽²⁾. Il prévoit que :

– pour la recherche et la constatation des infractions de travail dissimulé, les agents de contrôle sont fondés, par un ajout au 2° de l'article L. 8271-9 du code du travail, à se faire présenter et obtenir copie immédiate par le maître d'ouvrage des documents justifiant qu'il a bien accompli son devoir de vigilance à l'égard de ses sous-traitants. Ceci facilite le travail des agents de contrôle dans leur accès à une preuve matérielle du manquement du maître d'ouvrage à son obligation de vigilance lorsqu'il n'est pas en mesure de produire les pièces demandées ;

– le maître d'ouvrage encourt, à la suite d'une modification du premier alinéa du I de l'article L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale, une annulation de l'exonération des cotisations ou contributions dont il a bénéficié pour le paiement des rémunérations de ses salariés, dans le cas où il a manqué à ses obligations et que l'un de ses sous-traitants a été condamné pour travail dissimulé.

Le ministre du travail, M. Jean Pierre Farandou a fait part en séance publique de ses réserves concernant ces modifications apportées en commission, les considérant de nature à faire « *peser une forte incertitude juridique sur les maîtres d'ouvrage* » visant en particulier les collectivités locales, qui seraient tenues de vérifier précisément l'organisation de travail de leurs sous-traitants au risque de voir leur responsabilité engagée, à l'instar de l'entrepreneur principal avec lequel elles contractent alors que « *les maîtres d'ouvrage sont dans une situation objectivement différente de celle des donneurs d'ordre* » dans la relation contractuelle à l'égard des entreprises sous-traitantes. Il a ainsi proposé « *de revenir à l'équilibre initial en cours de navette tout en conservant l'esprit des ajouts du Sénat* » ⁽³⁾.

● L'article 22 a été modifié en séance publique par deux amendements des rapporteurs, au nom de la commission des affaires sociales.

L'amendement n° 282 est de nature rédactionnelle tandis que l'amendement n° 287 reporte l'entrée en vigueur de l'article, prévue à compter du 1^{er} janvier 2026, à une date fixée par décret et au plus tard six mois après la publication de la loi pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'anticiper l'application des nouvelles obligations à leur charge.

(1) Amendement n° COM-142 de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, co-rapporteurs.

(2) Amendement n° COM-143 de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, co-rapporteurs.

(3) Sénat, séance du 13 novembre 2025.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 22, modifié par deux amendements identiques AS478 du rapporteur et AS63 de M. Fabien Di Filippo (groupe Droite Républicaine) de rétablissement de la rédaction de l'article et par quatre amendements rédactionnels AS475, AS477, AS479 et AS480 du rapporteur.

Au terme de ces modifications, les dispositions ajoutées aux alinéas 7 à 15 par la commission des affaires sociales du Sénat ont été supprimées. Elles consacraient d'une part aux alinéas 7 à 9 l'obligation pour le maître d'ouvrage de fournir, en cas de contrôle, les documents justifiant que l'entreprise a accompli son devoir de vigilance vis-à-vis de ses sous-traitants et d'autre part, aux alinéas 11 à 15 de l'article, l'extension aux maîtres d'ouvrages de la sanction – existante pour le donneur d'ordre – d'annulation des exonérations de cotisations ou contributions sociales en cas de manquement au devoir de vigilance.

Le rapporteur salue les avancées permises par cet article pour responsabiliser davantage le donneur d'ordre et le maître d'ouvrage dans la prévention du risque de recours au travail dissimulé dans les chaînes de sous-traitance. Il se félicite par ailleurs de l'adoption de son amendement de rétablissement de l'écriture initiale de l'article, qui gage d'une meilleure prise en compte des rôles respectifs et distincts du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage.

Il proposera de revenir en séance publique sur l'ajout par le Sénat, à l'alinéa 4, de l'obligation faite 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* », considérant que l'ajout de cette précision risquerait de remettre en cause une jurisprudence bien établie s'agissant de la portée de l'obligation de vigilance du donneur d'ordre, sans emporter d'obligations nouvelles, ce qui serait source d'insécurité juridique.

*

* *

Article 22 bis A (nouveau)

Renforcer la portée de la responsabilité des dirigeants de structures conventionnées avec l'assurance maladie en cas de fraude

Introduit par la commission

L'article 22 *bis* A vise à renforcer le régime de sanctions possibles à l'encontre du dirigeant de droit ou de fait d'un centre de santé conventionné avec l'assurance maladie qui serait responsable de manœuvres frauduleuses. L'article consacre un mécanisme de solidarité financière du dirigeant au paiement des dettes sociales et pénalités éventuelles dues par la société dont il assure la gestion.

I. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 22 *bis* A résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales de deux amendements identiques AS361 de M. Cyrille Isaac-Sibille (groupe Les Démocrates) et AS371 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République, suivant l'avis favorable du rapporteur.

Il instaure un mécanisme de mise en œuvre de la solidarité financière du dirigeant d'une structure conventionnée avec l'assurance maladie, par le président du tribunal judiciaire lorsque le dirigeant est responsable de manœuvre frauduleuses ayant rendu impossible le paiement des dettes sociales et éventuelles pénalités afférentes dues par la structure dont il est responsable.

Il crée à cette fin un nouvel article L. 133-4-12 à la suite de l'article L. 133-4-11 du code de la sécurité sociale, relatif aux priorités de paiement des créances sociales.

Le premier alinéa détermine les conditions larges dans lesquelles la solidarité financière du dirigeant de la structure peut être appelée. Aux termes de cet alinéa, ce mécanisme est applicable au dirigeant « *d'une société, d'une personne morale ou de toute autre structure conventionnée avec l'assurance maladie* », dès lors que ce dirigeant est responsable « *de manœuvres frauduleuses, ou de l'inobservation grave des obligations de tarification, de distribution ou de facturation prévues par la convention* » et que ces manquements « *ont rendu impossible le recouvrement* » par les caisses locales de sécurité sociale des « *sommes indument versées et des sanctions pécuniaires* ». Le président du tribunal judiciaire peut décider d'engager la solidarité financière du dirigeant, si celui-ci n'est pas déjà tenu au paiement des dettes sociales de la structure en application d'une autre disposition législative.

Le deuxième alinéa précise que la procédure doit être engagée par l'organisme local d'assurance maladie, prenant la forme d'une assignation du dirigeant de la structure conventionnée devant le tribunal judiciaire du ressort territorial du siège social de la structure. Les conditions de recevabilité de cette assignation sont formulées en termes très larges, permettant de couvrir un large

éventail de situation possibles, visant à concerner l'ensemble des montages frauduleux, notamment les plus complexes, impliquant des centres de santé. Cette assignation est ainsi recevable à l'encontre de « *toute personne exerçant en droit ou en fait, directement ou indirectement* » la direction effective de la société, de la personne morale ou de la structure.

Le troisième alinéa garantit en outre une instruction rapide du litige, condition indispensable d'efficacité de la mesure à l'encontre des entreprises éphémères, souvent rencontrées dans ce type de montages frauduleux. À cette fin, le président du tribunal judiciaire statue selon la procédure accélérée au fond.

Enfin, le dernier alinéa précise que les voies de recours à l'encontre de la décision du président du tribunal judiciaire d'engager la solidarité financière du dirigeant n'ont pas d'effet suspensif sur les mesures conservatoires exercées par l'organisme local d'assurance maladie. Cette précision répond à l'objectif d'accélérer les procédures de recouvrement à l'égard des entreprises éphémères, qui se traduit dans d'autres mesures du projet de loi, à l'instar de celle prévue par l'article 21, relative au caractère immédiatement exécutoire des contraintes décernées en cas de fraude sociale, sans effet suspensif de l'opposition formée par le débiteur.

II. L'AVIS DU RAPPORTEUR

Le rapporteur est favorable au renforcement de la responsabilité des dirigeants de centres de santé conventionnés avec l'assurance maladie, responsables de fraudes aux cotisations. Il estime que la possibilité pour le président du tribunal judiciaire de décider l'engagement de la solidarité financière du dirigeant aux dettes de la structure, lorsqu'aucune autre disposition législative ne le prévoit, permettra de garantir un recouvrement plus efficace des créances par les caisses de sécurité sociale, parfois démunies face stratégies des fraudeurs. L'efficacité de cette mesure dépend également de la rapidité de l'instruction et de l'engagement des mesures conservatoires, garanties d'une part par la mise en œuvre de la procédure accélérée au fond par le président du tribunal judiciaire, et d'autre part par l'absence de caractère suspensif du recours du débiteur contre la décision d'engager la solidarité financière du dirigeant, par le président du tribunal judiciaire.

Il déposera plusieurs amendements en séance publique, visant à améliorer le dispositif juridique, en modifiant l'insertion de l'article dans le code et en précisant la rédaction du premier alinéa.

Ainsi, il proposera de placer l'article à la suite de l'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale, qui instaure un régime de responsabilité renforcé en cas de fraude sociale à l'encontre de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée. En effet, cette insertion est plus cohérente que celle initialement proposée, à la suite de l'article L. 133-4-11, relatif aux priorités de paiement des créances sociales.

En outre, il proposera une reformulation du premier alinéa, inspirée des dispositions relatives à la mise en œuvre de la responsabilité financière renforcée de l'entrepreneur individuel en cas de fraude sociale, qui conduira à l'ajout d'une condition pour la mise en œuvre de la solidarité financière du dirigeant d'un centre de santé conventionné en cas de fraude. En effet, en l'état actuel de la rédaction, cette solidarité financière pourrait être exigée en cas d'erreur puisque « *l'inobservation grave des obligations de tarification* » est un critère autonome de mise en jeu de cette solidarité financière. Le rapporteur proposera de compléter ce critère d'une condition de répétition, qui est la formulation retenue dans d'autres articles du code, à commencer par celle de l'article L. 133-4-7, et qui permet de distinguer de manière certaine les erreurs – fussent-elles graves – commises de bonne foi, des cas de fraude.

*

* *

Article 22 bis

Renforcer le dispositif de liste noire pour lutter contre le travail illégal

Adopté par la commission avec modifications

L'article 22 *bis*, introduit par la commission des affaires sociales du Sénat, durcit et harmonise le cadre régissant la peine complémentaire de diffusion de la condamnation pour travail illégal.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La méconnaissance de l'interdiction de recourir au travail dissimulé est réprimée à la fois par des sanctions civiles prévues par l'article L. 8271-1-2 du code du travail, et pénales prévues par les articles L. 8224-1 du code du travail et L. 243-7-7 du code de la sécurité sociale, qui se trouvent renforcées en cas de circonstances aggravantes, ainsi que décrit *supra* ⁽¹⁾.

● De plus, l'article L. 8224-3 du code du travail dispose que les personnes reconnues coupables d'un manquement à l'interdiction de recourir au travail dissimulé encourent les peines complémentaires suivantes :

– une ou plusieurs interdictions d'exercice professionnel en lien avec l'infraction commise : interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale en lien avec l'infraction commise ou d'exercer une profession commerciale ou industrielle ou de gérer ou contrôler une entreprise commerciale ou industrielle ;

– l'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans ou plus ;

(1) Se reporter pour le détail des sanctions au a du B du I dans le commentaire de l'article 22.

– la confiscation des biens quelle qu’en soit la nature (meubles, immeubles, incorporels...) ⁽¹⁾ ;

– l’affichage ou la diffusion de la décision prononcée ⁽²⁾. Le prononcé de la peine complémentaire d’affichage ;

– l’interdiction des droits civiques, civils et de famille ⁽³⁾ : cela concerne en pratique le droit de vote, l’éligibilité et la capacité d’exercer une fonction publique, le droit d’exercer une fonction juridictionnelle ou d’être expert devant les tribunaux, le droit de témoigner en justice, le droit d’être tuteur ou curateur.

● En complément, l’article L. 8224-5 dispose que les personnes morales reconnues coupables d’un manquement à l’interdiction de recourir au travail dissimulé encourent les peines complémentaires suivantes :

– une amende cinq fois supérieure au montant maximal de l’amende prévu pour les personnes physiques, soit une amende de 225 000 euros en l’absence de circonstances aggravantes, une amende de 375 000 euros lorsque l’infraction a été commise à l’égard d’un mineur en âge scolaire, de personnes dont la vulnérabilité ou l’état de dépendance est connu de l’auteur ou apparent et une amende de 500 000 euros lorsque l’infraction est commise en bande organisée ;

– la dissolution de la personne morale ⁽⁴⁾ ;

– l’exclusion des marchés publics à titre définitif ou d’accéder aux marchés financiers pour une durée maximale de cinq ans ⁽⁵⁾ ;

– la confiscation des biens ⁽⁶⁾ ;

– l’interdiction de percevoir toute aide publique ou aide financière versée par une personne privée chargée d’une mission de service public ⁽⁷⁾ ;

– l’affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les mêmes conditions que s’agissant des peines complémentaires prononcées à l’encontre des personnes physiques.

● En outre, pour renforcer le caractère dissuasif de la peine complémentaire de diffusion d’une sanction pour travail dissimulé, une diffusion sur un site dédié du ministère du travail ⁽⁸⁾ a été prévue par l’article 8 de la loi n° 2014-790 du 10 juillet

(1) En application des dispositions de l’article 131-21 du code pénal.

(2) Dans les conditions prévues par l’article 131-35 du code pénal.

(3) Suivant les dispositions de l’article 131-26 du code pénal.

(4) Suivant les dispositions de l’article 131-39 du code pénal.

(5) Id.

(6) Id.

(7) Id.

(8) Ce site internet est consultable à l’adresse : <https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/>.

2014, visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, dite « loi Savary ». La diffusion de la peine complémentaire d’affichage ou de diffusion sur cette « liste noire » est prévue par le code du travail, qui prévoit trois régimes distincts de peines complémentaires de diffusion selon la gravité du manquement.

– Les articles L. 8224-3 (pour les personnes physiques) et L. 8224-5 (pour les personnes morales) disposent qu’en cas de condamnation d’une personne pour travail dissimulé avec circonstances aggravantes (L. 8224-2), le juge doit prononcer la peine complémentaire de diffusion sur la liste noire, sauf décision spécialement motivée, pour une durée d’un an.

– En cas de condamnation pour travail dissimulé sans circonstances aggravantes (L. 8224-1), le juge peut prononcer la peine complémentaire de diffusion sur la liste noire.

– La peine complémentaire de diffusion sur la liste noire est également facultative et pour une durée maximale de deux ans, pour les condamnations pour les autres formes de travail illégal à condition qu’une peine d’amende ait été prononcée à titre principal : en cas de délit de marchandage (L. 8234-1 pour une personne physique et L. 8234-2 pour une personne morale), en cas de prêt illicite de main-d’œuvre (L. 8243-1 pour une personne physique et L. 8243-2 pour une personne morale), en cas d’emploi d’un étranger non autorisé à travailler (L. 8256-3 pour une personne physique et L. 8256-7 pour une personne morale).

Ce dispositif de liste noire est toutefois méconnu des magistrats, comme en témoigne le faible nombre de personnes condamnées dont le nom figure sur la liste : en effet seules 54 personnes physiques et 9 personnes morales y figurent en novembre 2025, l’existence de trois régimes distincts ne facilitant pas la lisibilité des conditions de mise en œuvre de ces peines complémentaires de diffusion de sanction.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

● L’article 22 *bis* résulte de l’adoption par la commission des affaires sociales du Sénat d’un amendement n° COM-144 des rapporteurs.

Cet amendement permet d’harmoniser les trois régimes de sanctions à une peine complémentaire de diffusion de la sanction sur la liste noire, et de renforcer leur caractère dissuasif par un allongement de la durée maximale de publication.

À cette fin, le 1° de l’article 22 *bis* modifie le second alinéa du 4° de l’article L. 8224-3 (pour les personnes physiques) pour porter à deux ans la durée maximale de publication obligatoire sur la liste noire – sauf décision spécialement motivée – d’une sanction pour travail dissimulé avec circonstances aggravantes. Le 2° procède à la même modification au second alinéa du 3° de l’article L. 8224-5 qui concerne les personnes morales.

Le 3° supprime pour les condamnations pour les autres formes de travail illégal, la condition de condamnation à une peine d'amende à titre principal pour le prononcé d'une peine complémentaire de diffusion de sanction sur la liste noire. Ainsi, il modifie le dernier alinéa de l'article L. 8234-1 et de l'article L. 8234-2 relatifs à la condamnation pour délit de marchandage, le dernier alinéa des articles L. 8243-1 et L. 8243-2 relatifs à la condamnation pour prêt illicite de main-d'œuvre ainsi que le cinquième alinéa de l'article L. 8256-3 et le dernier alinéa de l'article L. 8256-7 relatifs à la condamnation pour d'emploi d'un étranger non autorisé à travailler.

- L'article 22 *bis* a été adopté en séance publique sans modifications.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 22 *bis*, modifié par un amendement rédactionnel AS481 du rapporteur.

Le rapporteur est favorable à cette mesure adoptée par le Sénat, qui simplifie le régime applicable à la peine complémentaire de diffusion de sanction sur la liste noire, afin de garantir une meilleure appropriation du mécanisme par les magistrats et de renforcer ainsi le préjudice d'image à l'égard des personnes condamnées pour travail dissimulé.

*

* *

Article 22 ter

Précision de la mission de lutte contre la fraude de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole

Adopté sans modifications

L'article 22 *ter* renforce les moyens dont dispose la Caisse centrale de la Mutualité agricole (CCMSA) pour lutter contre la fraude en l'autorisant à mener directement des contrôles et à recruter pour son compte des agents de contrôle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE EST CONFRONTÉE À UN APPAUVRISSEMENT DE SON RÉGIME ET À DES DIFFICULTÉS À RECOUVRER LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX PAR LES CAISSES LOCALES

● La Mutualité sociale agricole (MSA) est l'institution de protection sociale de plus de 5 millions d'assurés du secteur agricole. La Caisse centrale de la Mutualité

sociale agricole (CCMSA) est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public consistant en la mise en œuvre de la politique sociale agricole en application de l'article L. 721-1 du code rural et de la pêche maritime.

À ce titre, la CCMSA anime le réseau des trente-cinq caisses de la Mutualité sociale agricole, et veille au respect par celles-ci de la convention d'objectifs et de gestion conclue entre la Mutualité sociale agricole et ses trois ministères de tutelle ⁽¹⁾.

Les caisses de mutualité sociale agricole sont départementales ou pluri départementales ; elles assurent la gestion des régimes obligatoires de protection sociale des salariés et non-salariés de professions agricoles (article L. 723-2). Le régime comprend quatre branches s'agissant des personnes non salariées des professions agricoles : les prestations familiales, l'assurance maladie, invalidité et maternité, l'assurance vieillesse et veuvage et l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (article L. 722-8), et trois branches pour les personnes salariées des professions agricoles : les prestations familiales, les assurances sociales et l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (article L. 722-27)

• La MSA est confrontée à déclin démographique de ses ressortissants, qui conduit le régime agricole de sécurité sociale à dépendre largement de transferts de financements du régime général au titre de la solidarité nationale. En effet, aux termes de l'article L 721-2 du code rural et de la pêche maritime, les charges et les produits de la branche du régime des salariés agricoles sont retracés dans les comptes des caisses nationales du régime général, qui en assurent l'équilibre financier. Dans un rapport thématique portant sur la MSA ⁽²⁾, la Cour des comptes indique qu'en 2018, la part des ressources du régime agricole issue de transferts du régime général représentait 40,6 % des ressources du régime des ressortissants salariés et 83,1 % de celles du régime des ressortissants exploitants.

La Cour alerte sur l'impact de la gouvernance spécifique de la MSA « *qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations* » ⁽³⁾. La gouvernance de la MSA est organisée selon un modèle mutualiste, reposant sur l'élection des conseils d'administration des caisses locales par trois collèges d'électeurs (les exploitants agricoles, les chefs d'entreprise et les salariés) caractérisés par une surreprésentation des exploitants et chefs d'entreprise au détriment des salariés. Or, les conseils d'administration des caisses ainsi élus disposent de prérogatives très étendues, en particulier la nomination et le licenciement des directeurs et agents comptables des caisses. Cette situation est de nature à influencer le pilotage des caisses.

(1) La convention d'objectifs et de gestion actuellement en vigueur couvre la période 2021-2025 ; elle a été signée par le président et le directeur général de la MSA ainsi que par les trois ministres de tutelle : le ministre chargé de l'agriculture, le ministre chargé des solidarités et de la santé et le ministre chargé des comptes publics.

(2) Cour des comptes, rapport thématique, « La Mutualité sociale agricole », mai 2020, p. 15.

(3) Id.

Les caisses sont compétentes en matière de recouvrement des cotisations, de contrôle et de contentieux aux termes de l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime. Les enjeux sont particulièrement importants s'agissant de l'activité de recouvrement des prélèvements sociaux, d'importants retards ayant pu être constatés dans certaines caisses. À titre d'exemple, en 2018, 50 % des déclarations des exploitants agricoles n'ont pas été adressées dans les délais, et 80 % des versements ne correspondaient pas aux sommes dues ⁽¹⁾. La Cour des comptes qualifie le recouvrement des prélèvements sociaux de « point noir » de la gestion opérationnelle de la MSA en 2020 et plaide pour un pilotage resserré par la CCMSA ⁽²⁾.

B. LA COUR DES COMPTES RECOMMANDE UN PILOTAGE RESSERRÉ DU RECOUVREMENT PAR LA CAISSE NATIONALE

Dans les suites du rapport thématique de 2020, la Cour a récemment remis un rapport d'observations définitives saluant les progrès accomplis en matière de lutte contre la fraude entre 2019 et 2024, avec une hausse de 84,1 % des recouvrements en cas de fraude aux prestations et de 85,9 % des recouvrements en cas de fraude aux prélèvements sociaux et de travail dissimulé ⁽³⁾.

Aux termes du 11° de l'article L. 723-11 du code rural et de la pêche maritime, la CCMSA a pour mission de mettre en œuvre ou de coordonner des actions de contrôle afin de détecter les fraudes et les comportements abusifs. Elle peut dans ce cas requérir la participation des caisses et notamment utiliser les données des caisses relatives aux prestations et au recouvrement des cotisations. Plus largement la CCMSA contribue à la définition des principes régissant les actions de contrôle, de prévention et de lutte contre les abus et les fraudes (article L. 723-12-1).

Cependant, l'article L. 724-7, relatif aux activités de contrôle des prestations et des cotisations par les agents de contrôle, ne vise que les caisses locales, à l'exclusion de la caisse centrale : « Le contrôle de l'application des dispositions relatives aux différentes branches des régimes de protection sociale des non-salariés et salariés agricoles [...] est confié aux caisses de mutualité sociale agricole ». L'article prévoit uniquement la possibilité pour une caisse de déléguer cette compétence à une autre caisse mais pas à la caisse centrale : « Pour l'exercice de ce contrôle, une caisse de mutualité sociale agricole peut déléguer à une autre caisse de mutualité sociale agricole ses compétences ». En l'état actuel du droit, la CCMSA n'est pas fondée à recruter directement des agents pour procéder directement aux opérations de contrôle des fraudes aux prestations et aux cotisations.

(1) Ibid., p. 76.

(2) Ibid., p. 19.

(3) *Cour des comptes, rapport d'observations définitives, « La Mutualité sociale agricole : des actions à mettre en œuvre pour la future convention d'objectifs et de gestion (suivi du rapport de 2020) », p. 10.*

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

● L'article 22 *ter* résulte de l'adoption par le Sénat en séance publique de deux amendements identiques n° 305 du Gouvernement et n° 300 de la commission des affaires sociales.

Le 1° du I complète les dispositions du premier alinéa de l'article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime pour d'une part étendre à la CCMSA la mission de contrôle du versement des prestations et du paiement des cotisations et d'autre part autoriser les caisses de mutualité sociale agricole à déléguer cette compétence à la caisse centrale.

Le 2° du I complète les dispositions du premier alinéa de l'article L. 724-11, relatif aux prérogatives des agents de contrôle agréés et assermentés par les caisses de mutualité sociale agricole, pour étendre celles-ci aux agents de contrôle agréés et assermentés par la CCMSA.

Le II modifie les dispositions du 4° de l'article L. 8771-1-2 du code du travail, qui établit la liste des agents de contrôle compétents pour constater une infraction à l'interdiction de travail illégal et dresser un procès-verbal de travail illégal, pour étendre cette compétence déjà prévue pour les agents de contrôle agréés et assermentés par les organismes de sécurité sociale et les caisses de mutualité sociale agricole, à ceux agréés et assermentés par la CCMSA. En l'état, la rédaction le 4° de l'article L. 8771-1-2 du code du travail, modifié par l'article 22 *ter* fait référence aux agents des caisses de mutualité sociale agricole et de leurs caisses nationale ou centrale. La référence à la caisse « nationale ou centrale » semble toutefois avoir pour effet d'étendre également la compétence pour constater une infraction à l'interdiction de travail illégal aux agents des organismes de sécurité sociale des autres branches, agréés et assermentés par leur caisse nationale et pas uniquement aux agents agréés et assermentés par la CCMSA.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 22 *ter* sans modifications.

Le rapporteur est favorable à cette mesure ajoutée par le Sénat, qui répond à une demande de la CCMSA, afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes en matière de renforcement de sa stratégie de lutte contre la fraude. Cette disposition s'inscrit par ailleurs dans la continuité des précédents travaux menés par le rapporteur, notamment au titre de la commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales ⁽¹⁾, dont la recommandation n° 8 prévoyait : « *Au sein de chaque organisme de protection sociale, organiser la remontée*

(1) Rapport (n° 3000) fait au nom de la commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, par M. Patrick Hetzel (président) et M. Pascal Brindeau (rapporteur), 8 septembre 2020.

d'information concernant les cas de fraude complexe pour assurer une diffusion des modes opératoires au sein du réseau ».

*

* *

Article 22 quater

Extension des missions de l'Office national antifraude aux escroqueries commises au préjudice d'un organisme de protection sociale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 22 *quater* étend les missions de l'Office national antifraude aux escroqueries commises au préjudice des organismes de protection sociale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'OFFICE NATIONAL ANTIFRAUDE DISPOSE DE COMPÉTENCES SPÉCIALES POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES NOUVELLES FORMES DE FRAUDE

L'Office national antifraude (Onaf) est un service à compétence nationale, créé le 1^{er} mai 2014, rattaché à la direction générale des douanes et des droits indirects et à la direction générale des finances publiques. Il a succédé au service d'enquêtes judiciaires des finances qui réunissait, depuis 2019, l'expertise des officiers de douane judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires contre les fraudes fiscales, financières et douanières.

La transformation en Office national antifraude s'est accompagnée d'une évolution des missions, précisées dans un décret du 18 mars 2024 ⁽¹⁾. Alors que les infractions financières et douanières graves et complexes recevaient auparavant priorité, l'objectif réside désormais dans la lutte contre toutes les formes de fraude aux finances publiques, en particulier s'agissant des escroqueries nationales ou commises au préjudice de l'Union européenne, et dans le démantèlement des structures organisant la fraude ou le blanchiment en identifiant les flux financiers illicites et en saisissant les avoirs criminels. Pour mener à bien cette mission, l'article 3 du décret précité confère à l'Office des prérogatives judiciaires spécifiques dans son domaine d'intervention. À ce titre, il est notamment chargé ⁽²⁾ :

– de procéder à des enquêtes judiciaires sur l'ensemble du territoire national ;

(1) Décret n° 2024-235 du 18 mars 2024 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Office national anti-fraude ».

(2) Article 3 du décret précité du 18 mars 2024.

– de recueillir, centraliser et exploiter tout renseignement ou information entrant dans son domaine à des fins stratégiques, opérationnelles ou documentaires, y compris ceux portant sur les fraudes et les crimes mis en évidence lors de ses enquêtes, pour renforcer la lutte contre les fraudes douanières ou aux finances publiques et d’assurer une meilleure circulation de l’information entre les administrations, services et organismes concernés ;

– d’animer et de coordonner, sous la direction de l’autorité judiciaire, les recherches et les investigations de police judiciaire ;

– d’effectuer à l’étranger des recherches entrant dans son domaine d’intervention.

De plus, aux termes de l’article 2 du décret précité, l’Office a pour domaine d’intervention les nombreuses infractions mentionnées aux articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale.

Infractions prévues par l'article 28-1 du code de procédure pénale

- 1° Les infractions prévues par le code des douanes ;
- 2° Les infractions en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels ;
- 2° *bis* La facilitation de fraude fiscale
- 3° Les infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;
- 3° *bis* L'escroquerie au versement d'une allocation, d'une prestation d'un paiement ou d'un avantage indu par une personne publique, par un organisme de protection sociale ou par un organisme chargé d'une mission de service public ;
- 4° Les infractions ou tentatives d'infractions relatives à l'interdiction d'acquisition, de détention, de transport ou de port illégitime de matériels de guerre, d'armes, de munitions de substances explosives ou d'engins prévues par le code de la défense et celles relatives à la fabrication de ces produits ou à leur commerce sans se conformer aux exigences légales (habilitation officielle, utilisation d'un poinçon, tenue à jour du registre spécial...) ⁽¹⁾ ;
- 5° Le blanchiment ;
- 5° *bis* L'association de malfaiteur en vue de la commission de ces infractions ;
- 6° Les infractions au code de la propriété intellectuelle ;
- 6° *bis* La contrebande de tabac ;
- 7° La fraude aux jeux d'argent et de hasard en ligne ;
- 8° Les infractions connexes à ces infractions.

Infractions prévues par l'article 28-2 du code de procédure pénale

- 1° La fraude fiscale et le blanchiment de fraude fiscale ;
- 1° *bis* La facilitation de fraude fiscale ;
- 2° L'escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- 3° L'escroquerie au versement d'une allocation, d'une prestation d'un paiement ou d'un avantage indu par une personne publique, par un organisme de protection sociale ou par un organisme chargé d'une mission de service public ;
- 4° Les infractions connexes à ces infractions.

Les agents de l'Office disposent de prérogatives spécifiques pour la constatation de ces infractions, en application du premier alinéa de l'article 28-1 et de l'article 28-2 du code de procédure pénale. En effet, ces articles prévoient respectivement pour les agents des douanes de catégories A et B et les agents des services fiscaux de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, une habilitation à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, sur l'ensemble du territoire national.

(1) Articles L. 2339-1 à L. 2339-11, L. 2344-7 et L. 2353-13 du code de la défense.

B. LE LÉGISLATEUR RENFORCE RÉGULIÈREMENT LES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET L'ESCROQUERIE AUX PRESTATIONS

• Un délit d'incitation à la fraude sociale a été créé par le législateur dès 2006 à l'article L. 114-18 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾. L'infraction est caractérisée par l'incitation d'un assujetti à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation de sécurité sociale, et notamment de s'affilier à un organisme de sécurité sociale ou de payer les cotisations et contributions dues, ou à obtenir frauduleusement le versement de prestations, d'allocations ou d'avantages servis par les organismes de protection sociale. La peine encourue était initialement de six mois d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Elle a ensuite été portée à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende ⁽²⁾.

L'article L. 114-18 a en outre été complété en 2023 ⁽³⁾ par :

– des dispositions visant spécialement le cas où ce délit est commis auprès d'une large audience par voie de presse écrite, audiovisuelle, ou au moyen d'un service de communication au public en ligne ;

– un régime de peine renforcé de trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende lorsque le délit ou sa tentative a été organisé par voies de fait, menaces ou manœuvres concertées.

• Un délit de facilitation de fraude sociale a complété l'arsenal pénal en 2023 ⁽⁴⁾. Aux termes de l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale ⁽⁵⁾, il consiste à mettre à disposition, à titre gratuit ou onéreux, des moyens, services, actes ou instruments juridiques, comptables, financiers ou informatiques dans le but de permettre à une personne de se soustraire frauduleusement à la déclaration et au paiement de ses cotisations ou contributions sociales ou d'obtenir une allocation, une prestation, un paiement ou un avantage indus de la part d'un organisme de protection sociale. Ce délit est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 250 000 euros, peines portées à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende lorsque la mise à disposition est commise en ligne ou en bande organisée.

• Parallèlement, des prérogatives spécifiques ont été accordées aux agents de l'État et des organismes de protection sociale dans la lutte contre la fraude sociale et l'escroquerie aux prestations.

(1) Article 129 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007.

(2) Article 90 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

(3) Article 9 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

(4) Ibid.

(5) L'ancienne version de l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 92 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 et abrogé par l'article 86 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014, portait sur le délit de fraude aux prestations sociales.

Depuis 2011, les agents de l'État et des organismes de protection sociale sont habilités à s'échanger tous renseignements et tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche, de constatation et recouvrement des cotisations et contributions éludées ou prestations injustement versées par fraude sociale ⁽¹⁾. En 2023, les agents de contrôle agréés et assermentés des organismes du régime général, des caisses de mutualité sociale agricole et de Pôle emploi ont été habilités, en application de l'article L. 114-22-3 du code de la sécurité sociale, à rechercher et à constater les infractions d'escroquerie, de faux et d'usage de faux, lorsqu'elles sont de nature à porter un préjudice aux organismes de protection sociale ⁽²⁾.

Les infractions sont alors constatées par un procès-verbal adressé directement au procureur de la République par les agents de contrôle. Ils disposent de larges prérogatives d'accès et de recueil des informations et ils peuvent pour l'accomplissement de leur mission « se faire remettre copie des documents de toute nature, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent » ⁽³⁾. Ils sont également autorisés à procéder aux auditions, sur convocation, de toute personne susceptible de faire progresser l'enquête.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

• L'article 22 *quater* résulte de l'adoption en séance publique par les sénateurs de deux amendements identiques n° 307 du Gouvernement et n° 301 de la commission des affaires sociales.

Il s'inscrit dans la continuité des récentes évolutions législatives visant à renforcer les prérogatives des agents en charge d'une mission de lutte contre la fraude, en étendant les prérogatives existantes des agents de l'Onaf en matière de lutte contre la fraude fiscale à la lutte contre la fraude sociale, en habilitant ces derniers à constater l'infraction à l'interdiction de facilitation de fraude sociale, prévue par l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale.

Le 1° ajoute un nouvel alinéa à la suite du 3° *bis* du I de l'article 28-1 du code de procédure pénale habilitant, pour des infractions définies, les agents des douanes de catégorie A et B spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Il complète la liste des infractions pouvant donner lieu à ces enquêtes judiciaires en lui adjoignant le délit de facilitation de fraude sociale prévu à l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale.

Le *a* du 2° procède à l'ajout du même alinéa à la suite du 3° du I de l'article 28-2 du code de procédure pénale qui habilite les agents des services fiscaux

(1) Article 104 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation de la performance de la sécurité intérieure.

(2) Article 98 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(3) III de l'article L. 114-22-3 du code de la sécurité sociale.

de catégorie A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

Le **b** du 2° tire la conséquence de l'ajout précédent par une coordination au 4° du même article 28-2.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 22 *quater*, modifié par un amendement AS467 du rapporteur visant à simplifier les contrôles des officiers de police judiciaire ou les agents de police judiciaire agissant sur ordre ou sous la responsabilité de ces derniers, pour constater les infractions à l'interdiction de travail dissimulé et à l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler en autorisant ces contrôles après une simple information du parquet en lieu et place de la procédure de réquisition aujourd'hui prévue par l'article 78-2-1 du code de procédure pénale.

Cet amendement répond à la fois à l'impérieuse nécessité d'accélérer les procédures de contrôle en matière de lutte contre le travail dissimulé, tout en allégeant la charge administrative pesant sur les parquets que le rapporteur a pu constater à de nombreuses reprises en tant que rapporteur spécial du budget de la justice. Dans l'évolution procédurale proposée, le parquet conserverait la faculté de s'opposer à un tel contrôle. Cette évolution présenterait aux yeux du rapporteur toutes les garanties pour répondre à un enjeu de bonne administration et de bonne justice.

Le rapporteur est favorable à l'article 22 *quater* ainsi modifié, qui permettra de renforcer les prérogatives des agents de l'Onaf en matière de lutte contre la fraude sociale en leur permettant d'agir dans les cas de facilitation de fraude sociale. Cette mesure s'inscrit dans la continuité des recommandations formulées par la commission d'enquête relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, présidée par le rapporteur, qui préconisait notamment de « *créer une agence de lutte anti-fraude dotée notamment de pouvoirs d'audit, de conseil et d'injonction à l'égard des organismes de protection sociale* » ⁽¹⁾, de « *développer la coopération entre les organismes de protection sociale et les services de police judiciaire spécialisés, par des échanges renforcés d'information sur les modes opératoires et en développant les mises à disposition de personnel, afin de lutter contre les fraudes en bande organisée* » ⁽²⁾ et de « *généraliser la constitution d'équipes dédiées au traitement des fraudes complexes au sein des organismes de protection sociale* » ⁽³⁾.

*

* *

(1) Recommandation n° 17 du rapport (n° 3000) fait au nom de la commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, par M. Patrick Hetzel (président) et M. Pascal Brindeau (rapporteur), 8 septembre 2020.

(2) Recommandation n° 7.

(3) Recommandation n° 33.

Article 23

Extension du délai de mise en recouvrement dans le cadre du délai spécial de reprise de l'administration fiscale

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 propose d'allonger le délai spécial de reprise dans lequel l'administration fiscale peut réparer les omissions ou les insuffisances d'imposition au-delà des délais de reprise de droit commun, sans modifier le délai maximal de prescription du droit de reprise. Il vise ainsi à améliorer le taux de recouvrement de l'administration, tout en assurant une meilleure conciliation des garanties procédurales reconnues aux contribuables et les exigences de performance du recouvrement fiscal.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été adopté en commission et en séance sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT²

A. UN DÉLAI SPÉCIAL DE REPRISE PERMET DANS CERTAINS CAS À L'ADMINISTRATION DE CORRIGER LES OMISSIONS OU ERREURS D'IMPOSITION AU-DELÀ DU DÉLAI DE REPRISE DE DROIT COMMUN

1. Les délais de reprise de droit commun

Le droit de reprise désigne la période pendant laquelle l'administration fiscale peut corriger les omissions, erreurs, insuffisances ou inexactitudes dans les déclarations des contribuables, sur l'assiette et le montant des impôts. Ce droit a pour objectif de lutter contre la fraude et de permettre le recouvrement des impositions, tout en garantissant la sécurité juridique des contribuables en instaurant des limites temporelles au pouvoir de redressement de l'administration fiscale.

L'article L. 186 du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que lorsqu'il n'est pas expressément prévu de délai de prescription plus court ou plus long, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à l'expiration de la sixième année suivant celle du fait générateur de l'impôt.

Dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, sur les sociétés ou sur le revenu, ce délai est limité à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle

l'imposition est due, en vertu de l'article L. 169 du même livre. En pratique, le délai de reprise le plus courant est de trois ans.

Plusieurs exceptions permettent d'étendre le droit de reprise. Des prorogations du délai général de reprise sont ainsi possibles dans les cas :

- d'agissements frauduleux (art. L. 187 du LPF)
- d'activités occultes et de flagrance fiscale (art. L.169 et L. 176 du LPF) ;
- de non-déclaration d'avoirs à l'étranger ou de revenus provenant de l'étranger (art. L. 169 du LPF) ;
- de recours à l'assistance administrative internationale (art. L. 188 A du LPF) ;
- de dépôt de plainte pour fraude fiscale (art. L. 188 B du LPF) ;
- d'omission ou d'insuffisance d'imposition révélée par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse (art. 188 C du LPF).

2. Les délais spéciaux de reprise

Les délais spéciaux de reprise sont destinés à permettre à l'administration fiscale d'exercer efficacement son pouvoir de contrôle dans des situations particulières.

Dans certaines situations, l'administration fiscale n'acquiert une connaissance exacte de la matière imposable qu'à la suite d'un événement dont elle ne maîtrise pas le calendrier : des délais spéciaux lui permettent, alors même que les délais de reprise de droit commun sont écoulés, de réparer les omissions ou les insuffisances liées à cet événement jusqu'à la fin de l'année suivant sa survenance.

L'article L. 188 A du LPF prévoit ainsi un délai spécial dans les cas où l'administration a, pendant le délai initial de reprise et **dans le cadre de l'assistance administrative internationale**, demandé à l'autorité compétente d'un autre État ou territoire des renseignements concernant un contribuable. Le délai court alors jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la réception de la réponse, et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

L'article L. 188 B du LPF prévoit un délai spécial lorsque l'administration a, pendant le délai de reprise, déposé une **plainte ayant abouti à l'ouverture d'une enquête judiciaire pour fraude fiscale** dans les cas visés aux 1° à 5° du II de l'article L. 228 du même livre ⁽¹⁾. Le délai court jusqu'à la fin de l'année suivant celle

(1) Ces alinéas visent des présomptions caractérisées d'une infraction fiscale qui résulte : soit de l'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ; soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou

de la décision qui met fin à la procédure, et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.

L'article L. 188 C du LPF prévoit quant à lui un délai spécial lorsque des omissions ou insuffisances d'imposition sont **révélées par une procédure judiciaire, par une procédure devant les juridictions administratives ou par une réclamation contentieuse**. Le délai court jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui met fin à la procédure, et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Les rehaussements notifiés dans le cadre de ces délais spéciaux de prescription du droit de reprise doivent **respecter l'ensemble des garanties procédurales prévues par le livre des procédures fiscales** (envoi d'une proposition de rectification motivée ; notification d'une réponse motivée aux observations du contribuable ; possibilité de saisir pour avis l'une des commissions administratives compétentes ; possibilité de former un recours hiérarchique).

Par conséquent, selon le moment auquel intervient la notification de la proposition de rectification permettant de conclure la procédure de contrôle et de procéder à la mise en recouvrement de l'imposition, le délai entre l'évènement et la mise en recouvrement est compris entre douze et vingt-quatre mois.

B. LE RESPECT DE L'ENSEMBLE DES GARANTIES PROCÉDURALES RECONNUES AU CONTRIBUABLE PEUT ENTRAÎNER UN DÉPASSEMENT DU DÉLAI SPÉCIAL MALGRÉ LA DILIGENCE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Les articles L. 188 A, L. 188 B et L. 188 C du LPF instaurent donc, dans certaines situations, un délai spécial de prescription du droit de reprise, permettant à l'administration de corriger les omissions ou insuffisances d'imposition jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle de l'évènement révélateur.

Dans ces cas, dès que l'administration notifie au contribuable une proposition de rectification, qui interrompt le délai de reprise en application de l'article L. 189 du LPF, elle dispose d'un **délai compris entre douze et vingt-quatre mois** – selon que la proposition de rectification interruptive de prescription a été notifiée en fin ou en début d'année – pour mener à son terme la procédure d'imposition, en respectant l'ensemble des garanties légales des contribuables, et procéder à la mise en recouvrement de l'imposition correspondante.

Cependant, **ce délai est souvent insuffisant**, notamment lorsque le contribuable exerce en cours de procédure des recours hiérarchiques ou saisit une commission, ces démarches n'ayant pour effet ni d'interrompre ni de suspendre les délais de prescription.

institution comparable établis à l'étranger ; soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification ; soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ; soit de toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration.

La DGFIP indique ainsi que dans le cadre de la seule procédure contradictoire à compter de la notification d'une proposition de rectification, la **durée minimale incompressible s'établit à cinq mois** ⁽¹⁾. En cas de saisine d'une des commissions administratives, le délai séparant cette saisine de l'avis de la commission, bien que variable selon les départements, peut atteindre **quatorze mois** ⁽²⁾. Par ailleurs le contribuable peut également solliciter un recours hiérarchique, et dans certains cas saisir l'interlocuteur départemental. En outre, s'il en fait la demande, l'administration doit, en application des dispositions de l'article L. 76 B du LPF, communiquer au contribuable les documents obtenus de tiers sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition.

L'ensemble des phases procédurales devant être menées à leur terme pour permettre une **mise en recouvrement régulière** de l'imposition, la durée totale de la procédure peut ainsi varier, **au minimum, entre cinq et dix-neuf mois**, selon les garanties et les voies de recours mobilisées par le contribuable contrôlé.

L'administration ne pouvant refuser à un contribuable l'exercice d'une garantie ou d'un recours qu'il tient de la loi sans irrémédiablement compromettre la régularité de la procédure engagée, il peut ainsi arriver que **le terme avant lequel l'imposition doit être mise en recouvrement soit dépassé en dépit des diligences de l'administration**.

(1) Dans le cadre d'une procédure contradictoire, la notification d'une proposition de rectification ouvre au contribuable un délai de 30 jours, prorogé à sa demande à 60 jours pour présenter ses observations (art. L. 11 et L. 57, alinéa 2 du LPF). L'administration doit alors répondre à ces observations (art. L. 57 dernier alinéa du LPF) sans être tenu au respect d'un délai pour le faire (sauf les cas visés à l'article L. 57 A du LPF, cette réponse devant alors intervenir dans le délai de 60 jours). Le contribuable dispose, à compter de la réception de la réponse de l'administration, d'un délai de 30 jours pour demander la saisine de la commission administrative compétente (art. L. 59 ou L. 64 du LPF en cas de mise en œuvre de la procédure de l'abus de droit fiscal).

(2) Réponses de la DGFIP au questionnaire du rapporteur pour avis. En 2024 le délai moyen séparant la saisine de l'avis des commissions relevant de la compétence de la Direction régionale des finances publiques de Paris s'élevait à 14 mois. Ce délai peut être plus long s'agissant du Comité de l'abus de droit fiscal.

Des délais spéciaux insuffisants : un cas type

L'administration centrale a été saisie en 2011 d'une affaire dans laquelle le service avait notifié à une contribuable des rehaussements d'impôt sur le revenu au titre des années 1999 à 2006 à la suite d'une décision judiciaire du 5 août 2009.

Notifiés le 17 décembre 2009 dans le cadre du délai spécial de reprise prévu à l'article L. 170 ancien du LPF (devenu l'article L. 188 C), les redressements n'avaient toujours pas été mis en recouvrement à la date du 31 décembre 2010, terme du délai résultant de l'interruption de prescription attachée à la notification de la proposition de rectification.

La procédure a en conséquence dû être abandonnée pour les années 1999 à 2005 en raison de la prescription acquise au contribuable. Seule l'année 2006 a pu échapper à ce sort, dès lors que l'action du service s'exerçait pour cet exercice dans le cadre du délai ordinaire de prescription triennal de droit commun, en sorte que les impositions pouvaient être mises en recouvrement jusqu'au 31 décembre 2012.

Source : réponses de la DGFIP au questionnaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **allonge le délai dont dispose l'administration pour procéder à la mise en recouvrement** des impositions notifiés dans le cadre des **délais spéciaux de reprise** prévus aux articles L. 188 A, L. 188 B et L. 188 C du LPF, en le portant jusqu'au terme de la **deuxième année**, et non plus de la première, **suivant l'événement qui en constitue le point de départ**.

Ainsi, à compter de l'événement déclencheur du délai spécial de reprise, l'administration disposerait désormais d'un délai expirant au 31 décembre de la deuxième année suivant cet événement pour conduire l'ensemble des phases de la procédure et procéder, le cas échéant, à la mise en recouvrement de l'imposition.

Ce dispositif a pour objet premier de **prévenir le risque de prescription et de sécuriser le déroulement de la procédure contradictoire**, en permettant un dialogue plus serein entre le contribuable et l'administration, tout en assurant le respect effectif des garanties procédurales reconnues au contribuable.

À cet égard, le dispositif proposé ne remet nullement en cause une garantie essentielle dont bénéficient les contribuables, à savoir la limitation dans le temps de l'action de l'administration, telle qu'elle résulte des délais de prescription prévus par le livre des procédures fiscales. **La mesure proposée se borne à aménager le délai spécial de reprise, sans affecter les limites temporelles maximales de trois ou dix ans** qui encadrent l'exercice du droit de reprise de l'administration. Il convient toutefois de relever que, dans certains cas, l'acquisition de la prescription par le contribuable pourra être différée en pratique, du fait de l'allongement du délai spécial de reprise.

De manière complémentaire, la mesure devrait également contribuer à **améliorer le taux de recouvrement**, en évitant que des impositions régulièrement établies ne soient prescrites avant leur mise en recouvrement et en permettant,

corrélativement, au comptable public d'engager les actions de recouvrement nécessaires.

Afin d'assurer la sécurité juridique de la disposition et d'éviter qu'elle n'ait pour effet de conduire à ce que des délais de reprise forclos soient rouverts du fait de l'entrée en vigueur de l'article, le II précise que cet article ne sera applicable qu'aux délais de reprise venant à expiration à compter de la publication de la loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement portant article additionnel.

Le rapporteur pour avis propose de maintenir cet article.

*

* *

Article 23 bis

Suppression de l'option d'engagement en matière déclarative pour les bénéficiaires de l'exonération de la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques étrangères et désignation d'un représentant fiscal en France

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté un amendement déposé par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 *bis* supprime l'option d'engagement en matière déclarative pour les bénéficiaires de l'exonération de la taxe de 3 % sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques (TVVI) et la remplace par une obligation déclarative annuelle. Il impose par ailleurs aux entités soumises à la TVVI sans établissement stable en France la désignation d'un représentant fiscal domicilié ou établi en France. Cet article vise ainsi à faciliter et renforcer la collecte d'informations par l'administration fiscale auprès des entités assujetties à la TVVI, dans un objectif de transparence accrue en matière de détentions d'actifs immobiliers, notamment par des entités étrangères.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption en séance au Sénat d'amendements identiques de Mme Nathalie Goulet (Union Centriste) et M. Xavier Iacovelli

(Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) ⁽¹⁾, ayant recueilli un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA TAXE DE 3 % SUR LA VALEUR VÉNALE DES IMMEUBLES DÉTENUS EN FRANCE PAR DES ENTITÉS JURIDIQUES (TVVI) CONSTITUE UN IMPÔT INCITATIF VISANT À LUTTER CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

L'article 990 D du code général des impôts (CGI) prévoit que les entités juridiques (personnes morales, organismes, fiducies ou institutions comparables), qui possèdent, directement ou par entité interposée, un ou plusieurs immeubles situés en France ou sont titulaires de droits réels portant sur ces biens, sont redevables d'une **taxe annuelle égale à 3 % de la valeur vénale de ces immeubles ou droits, la TVVI**.

Mise en place en 1983, cette taxe poursuit un objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales en matière de patrimoine. Elle vise notamment à désinciter la détention de biens immobiliers par l'intermédiaires de personnes morales établies dans des États et territoires non coopératifs (paradis fiscaux), qui ne seraient pas assujetties à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou qui chercheraient à se soustraire aux droits d'enregistrement lors de la cession de ces immeubles.

Dans ce cadre, **les entités établies dans des paradis fiscaux ne peuvent bénéficier de l'exonération de TVVI**, même dans le cas où elles communiquent à l'administration fiscale les informations prévues par la loi.

La TVVI prévoit par ailleurs **différents cas d'exonérations**, visant à récompenser les comportements vertueux. Il s'agit avant tout d'un impôt incitatif, et non d'un impôt de rendement. Le produit de la taxe de 3 %, qui provient essentiellement des rappels des contrôles fiscaux, est donc modeste : en 2024, il s'est élevé à 70 millions d'euros, et à 144 millions d'euros en cumulé sur les cinq dernières années.

B. LA TVVI PRÉVOIT ACTUELLEMENT UNE OPTION D'ENGAGEMENT EN MATIÈRE DÉCLARATIVE PERMETTANT DE BÉNÉFICIER D'UNE EXONÉRATION TOTALE

Parmi les cas d'exonération de la TVVI, l'article 990 E du code général des impôts prévoit notamment **une option d'engagement en matière déclarative**. Cette option s'adresse aux entités juridiques ayant leur siège en France, dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un pays ou territoire coopératif fiscalement,

(1) Amendements [n° 137 rect.](#) et [n° 138 rect. bis.](#)

lorsqu'elles s'engagent à communiquer à l'administration fiscale, sur sa demande, les informations suivantes :

- la situation, la consistance et la valeur des immeubles possédés au 1^{er} janvier ;

- l'identité et l'adresse de l'ensemble des actionnaires, associés ou autres membres qui détiennent, à quelque titre que ce soit, plus de 1 % des actions, parts ou autres droits ;

- le nombre des actions, parts ou autres droits détenus par chacun d'eux.

Cet engagement doit être pris auprès du service de gestion compétent à la date d'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier relevant du champ d'application de la TVVI. Lorsqu'une entité a déjà souscrit un engagement lors de l'acquisition d'un immeuble, elle n'est pas tenue d'en déposer un nouveau pour l'acquisition ultérieure de biens supplémentaires.

Ainsi, **un simple engagement à fournir à l'administration fiscale certaines informations**, si celle-ci en fait la demande, permet à l'entité d'être exonérée de la TVVI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE L'OPTION D'ENGAGEMENT AU PROFIT D'UNE DÉCLARATION ANNUELLE

Le présent article prévoit la **suppression de l'option d'engagement** permettant aux entités juridiques d'être exonérées de la TVVI, qui serait **remplacée par une déclaration annuelle à déposer avant le 15 mai** pour bénéficier de l'exonération.

La possibilité d'exemption de la TVVI en cas de déclaration annuelle est déjà prévue aujourd'hui au *d)* du 3^o de l'article 990 E du CGI. Le dispositif proposé se limite donc à supprimer l'option d'engagement et à fixer la date limite de déclaration au 15 mai, sans modifier le contenu de la déclaration, qui devrait donc toujours comporter des informations relatives à la valeur des immeubles possédés, à l'identité des actionnaires associés ou autres membres détenteurs de plus de 1 % des actions ou parts, ainsi qu'à la proportion détenue par chacun d'eux.

Cette date du 15 mai a été fixée en correspondance avec l'article 990 F du CGI, qui impose aux redevables de la TVVI ne bénéficiant pas d'exonération le dépôt, chaque année au plus tard le 15 mai, d'une déclaration relative à la situation, la consistance et la valeur des immeubles et droits immobiliers en cause, qui accompagne le paiement de la taxe. Le présent article assure donc une harmonisation au sein de l'article 990 F.

La suppression de l'option d'engagement a pour objectif de **simplifier le suivi des entités exonérées par les services de l'administration fiscale**, en généralisant le dépôt de la déclaration annuelle déjà prévue par l'article 990 E du CGI. Cette obligation devrait permettre à l'administration de disposer automatiquement des informations nécessaires au contrôle, sans recourir à des demandes aux entités concernées.

Dans les faits, l'engagement déclaratif actuel n'est pas toujours respecté, notamment par les entités non résidentes, qui peuvent fournir des réponses incomplètes ou ne pas répondre.

Actuellement, l'administration peut demander les renseignements sur les immeubles et les actionnaires que l'entité s'est engagée à fournir. Un délai de 60 jours est accordé pour répondre, prorogé après mise en demeure en cas de non-réponse ou de réponse insuffisante. En pratique, **le recours à la mise en demeure est fréquent**, et en l'absence de réponse, l'entité doit déposer la déclaration n°2746 SD accompagnée du paiement de la taxe due.

Ce dispositif d'engagement constitue donc un facteur de complexité :

– d'une part, le suivi sur le long terme des entités ayant souscrit un acte d'engagement est difficile pour les services de gestion. Le dispositif ne permet pas de suivre l'évolution des patrimoines et de l'actionnariat des entités relevant de la taxe ;

– d'autre part, la mise en œuvre de l'engagement repose sur l'envoi d'une demande de renseignement suivie d'une mise en demeure en cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète. Or, **les entités non résidentes font souvent obstacle aux opérations de contrôle en fournissant des réponses incomplètes ou en prétextant ne pas avoir reçu les courriers de l'administration.**

Ces difficultés facilitent l'opacité des montages patrimoniaux complexes servant à masquer le véritable propriétaire de biens de prestige détenus en France. Le dispositif d'engagement participe donc paradoxalement à un manque de transparence en matière de détention et de transmission des biens immobiliers.

Ce manque de transparence obère l'objectif de lutte contre la fraude fiscale poursuivi par la DGFIP, notamment lorsque les entités redevables de la taxe sont domiciliées dans des pays à fiscalité privilégiée dont la réglementation postale rend la distribution du courrier aléatoire et par suite la preuve de sa réception difficile à établir.

Ainsi, la suppression de l'option d'engagement et l'instauration d'une déclaration annuelle permettraient de :

– **simplifier la gestion et le contrôle de la TVVI ;**

– **assurer une meilleure connaissance des chaînes de détention et de transmission immobilières ;**

– **renforcer l’efficacité de la lutte contre la fraude fiscale**, non seulement pour la TVVI mais également **pour les autres impôts** auxquels sont assujettis les bénéficiaires effectifs finaux des immeubles détenus en France, tels que l’IFI ou les droits de mutation à titre gratuit.

B. LA DÉSIGNATION D’UN REPRÉSENTANT FISCAL EN FRANCE

En complément de la suppression de l’option d’engagement, le présent article prévoit également **la désignation obligatoire d’un représentant fiscal en France** pour les entités étrangères ne disposant pas d’un établissement stable sur le territoire national. Ce représentant, domicilié en France ou y ayant son siège social, serait habilité à procéder, au nom de l’entité, à l’ensemble des échanges liés à la procédure de contrôle de la TVVI.

Ainsi, toutes les entités étrangères soumises aux obligations déclaratives prévues aux articles 990 E et 990 F du CGI, et ne disposant pas d’un établissement stable en France, seraient tenues de désigner un représentant fiscal dans leur déclaration, notamment au moyen du formulaire n° 2746-SD précédemment mentionné.

Le présent article prévoit qu’à défaut de désignation, **l’entité juridique la plus proche des immeubles ou droits immobiliers dans la chaîne de détention**, dès lors qu’elle est connue de l’administration fiscale, serait réputée habilitée à recevoir l’ensemble des communications, pièces de procédure et notifications relatives au contrôle de la TVVI. Cette règle permettrait ainsi à l’administration de disposer, en toute hypothèse, d’un **interlocuteur identifié** pour la conduite de ses procédures de contrôle.

Ce dispositif vise à **sécuriser les échanges procéduraux** entre l’administration fiscale et les entités étrangères concernées, en limitant les difficultés liées à l’absence de réponse ou à la contestation de la réception des actes. Il s’inscrit pleinement dans un **objectif de lutte contre la fraude fiscale**, en renforçant l’effectivité des contrôles de la TVVI concernant des entités établies à l’étranger, et en réduisant les risques d’obstruction ou de retard dans le déroulement des procédures.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel ⁽¹⁾ du rapporteur pour avis. Suivant l’avis du rapporteur, la commission des finances de l’Assemblée nationale a adopté l’article modifié.

(1) Amendement n° CF145.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

Article 23 ter

Allongement du délai de reprise en matière de taxe sur les logements vacants, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de taxe d'habitation sur les logements vacants

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances sur cet article. Après avoir adopté deux amendements déposés par le rapporteur pour avis, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article et la commission des affaires sociales l'a ainsi adopté.

Adopté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 *ter* porte d'un à trois ans le délai de reprise en matière de taxe de taxe sur les logements vacants (TLV), de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Il porte également à dix ans ce délai de reprise en cas de flagrance fiscale ou d'activité occulte. Cet article vise à accorder à l'administration un délai suffisant pour contrôler et identifier les redevables qui n'auraient pas été imposés aux taxes précédemment mentionnées dans le cadre du rôle général.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption en séance au Sénat d'un amendement de M. Xavier Iacovelli (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)⁽¹⁾, ayant recueilli un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DÉLAI DE REPRISE DE L'ADMINISTRATION EST FIXÉ À TROIS ANS POUR LA MAJEURE PARTIE DES IMPÔTS

Le **délai de reprise** correspond à la période pendant laquelle l'administration fiscale est en droit de corriger les omissions ou insuffisances, totales ou partielles, affectant l'assiette ou le calcul des impositions et taxes.

Il se distingue du **délai de prescription de l'action en recouvrement**, qui détermine la durée pendant laquelle l'administration peut engager ou poursuivre le recouvrement forcé des impositions ou pénalités légalement établies⁽²⁾.

(1) Amendements [n° 142 rect.](#)

(2) En application de l'article L. 274 du livre des procédures fiscales, le délai de prescription de l'action en recouvrement est fixé à quatre ans.

En règle générale, un délai triennal de reprise s'applique à la majorité des impositions de droit commun. Ainsi, l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que, pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, l'administration peut exercer son droit de reprise jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. Ce délai de trois ans est également applicable à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en application de l'article L. 176 du LPF.

Pour les impôts d'État, ce délai de trois ans constitue le cadre de droit commun dans lequel s'exerce le pouvoir de contrôle et de rectification de l'administration fiscale, sous réserve des délais spéciaux ou dérogatoires prévus par la loi dans certaines situations.

B. LE DÉLAI DE REPRISE EST RÉDUIT À UN AN POUR CERTAINS IMPÔTS LOCAUX, OBÉRANT LES CAPACITÉS DE RECOUVREMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Toutefois, **en ce qui concerne les impôts directs locaux, le délai de reprise applicable est limité à un an, sauf exception.**

Ainsi, selon l'article L. 173 du LPF, le droit de reprise de l'administration s'exerce, pour les impôts directs locaux et taxes assimilées, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de leurs taxes additionnelles, jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Relèvent notamment de ce délai d'un an la taxe sur les logements vacants (TLV), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), ainsi que la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB).

Ainsi, en matière de taxe d'habitation, lorsqu'il n'y a pas lieu à l'établissement de rôles particuliers ⁽¹⁾, les contribuables omis ou insuffisamment imposés au rôle primitif sont inscrits dans un rôle supplémentaire, lequel ne peut être mis en recouvrement au-delà du 31 décembre de l'année suivant celle de l'imposition.

Ce délai de reprise d'un an s'avère insuffisant pour permettre à l'administration d'opérer les actions de contrôle et d'identification des

(1) La procédure du rôle particulier découle de l'article L. 175 du LPF, qui prévoit qu'en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les taxes annexes établies sur les mêmes bases, les omissions ou les insuffisances d'imposition peuvent être réparées à toute époque lorsqu'elles résultent du défaut ou de l'inexactitude des déclarations des propriétés bâties. L'article 1508 du CGI précise que les rectifications pour omissions ou insuffisances d'évaluation résultant du défaut ou de l'inexactitude des déclarations des propriétés bâties font l'objet de rôles particuliers jusqu'à ce que les bases rectifiées soient prises en compte dans les rôles généraux.

redevables qui n'auraient pas été imposés à la taxe d'habitation dans le cadre du rôle général.

En effet, les avis d'imposition du rôle général sont adressés aux redevables au mois de novembre de l'année N, avec une date limite de paiement au 15 décembre de l'année N. L'administration fiscale dispose ainsi, dans les faits, de moins d'un an pour accomplir l'ensemble des diligences nécessaires à l'émission d'un rôle supplémentaire, à savoir :

- procéder à l'identification des locaux et des occupants non imposés dans le cadre du rôle général de l'année N, entre décembre de l'année N et octobre de l'année N+ 1 ;

- adresser les courriers d'information aux redevables faisant l'objet d'un rôle supplémentaire qui doivent être envoyés au moins 30 jours avant l'émission du rôle, soit avant début novembre de l'année N+ 1 ;

- homologuer le dernier rôle supplémentaire automatisé avant le début du mois de décembre de l'année N+ 1, afin de permettre une mise en recouvrement au 31 décembre de cette même année.

Or, la première de ces étapes, à savoir l'identification des locaux et des occupants non taxés à la THRS ou aux taxes sur les logements vacants, repose sur **des travaux de croisement et d'analyse de données nécessitant un délai incompressible**. Elle mobilise en particulier :

- les informations issues des déclarations de changement de situation d'occupation des logements, prévues au I de l'article 1418 du CGI ;

- les données déclaratives figurant dans les déclarations de revenus, notamment celles relatives à l'adresse de la résidence principale et à la détention de résidences secondaires ;

- les informations issues des déclarations au titre de l'impôt sur la fortune immobilière et de la taxe de 3 % sur la valeur vénale des immeubles détenus en France ;

- les échanges d'informations avec les collectivités territoriales, organisés en application de l'article L. 135 B du LPF, celles-ci pouvant signaler à l'administration fiscale des situations de sous-taxation ;

- ainsi que les demandes d'information adressées aux propriétaires ou aux occupants des logements concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ALLONGEMENT À TROIS ANS DU DÉLAI DE REPRISE DE LA TLV, DE LA THRS ET DE LA THLV PERMETTRAIT D'ACCROÎTRE LES MONTANTS RECOUVRÉS À LA SUITE D'IMPOSITIONS SUPPLÉMENTAIRES RÉSULTANT D'OMISSIONS DÉCLARATIVES

Le présent article a pour objet de **porter d'un à trois ans le délai de reprise de l'administration fiscale** applicable à la taxe sur les logements vacants (TLV), à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). À cette fin, le présent article étend le champ de l'article L. 174 du LPF, lequel déroge au délai de reprise d'un an prévu à l'article L. 173 du même livre en instituant, pour la TLV, la THRS et la THLV, un délai de reprise de trois ans.

La TLV, la THRS et la THLV étant intégrées dans le champ de l'article L. 174 du LPF, le deuxième alinéa de cet article leur devient applicable. Il en résulte que, dans les hypothèses de flagrance fiscale ou d'exercice d'une activité occulte, le délai de reprise de l'administration est porté à dix ans pour ces impositions.

Il vise ainsi à aligner le régime de ces impôts directs locaux sur le délai de reprise de droit commun, afin de permettre à l'administration de corriger plus efficacement les omissions déclaratives et d'établir, le cas échéant, des impositions supplémentaires sur plusieurs exercices.

Selon l'administration fiscale, interrogée par le rapporteur, ce délai serrait à la fois **suffisant et proportionné** pour conduire les actions de contrôle et procéder à l'émission des impositions supplémentaires. L'application d'un délai de reprise de trois ans à la TLV, à la THRS et à la THLV permettrait ainsi de concilier les impératifs de contrôle et de sécurisation des ressources des collectivités territoriales avec les exigences de sécurité juridique légitimement attendues par les contribuables.

Concrètement, l'allongement du délai de reprise offrirait à l'administration la possibilité de corriger les omissions totales ou partielles affectant l'assiette ou le recouvrement de ces taxes, et d'établir les impositions supplémentaires correspondantes au titre des années N- 2 et N- 3, et non plus uniquement au titre de l'année précédant leur émission. Il en résulterait une augmentation du nombre et du montant des impositions supplémentaires émises, et, par voie de conséquence, potentiellement recouvrées, dans un **double objectif de recouvrement de l'impôt et de renforcement du rendement fiscal au profit des collectivités territoriales**.

En effet, les omissions constatées par l'administration concernent fréquemment plusieurs années antérieures à la découverte de l'anomalie. Le délai de reprise actuellement limité à un an restreint alors la correction possible à la seule année précédente, alors même que les manquements peuvent concerner plusieurs années.

Les montants en jeu apparaissent, à cet égard, loin d'être négligeables. À titre d'exemple, **les montants mis en recouvrement au titre de la THRS à la suite des opérations de contrôle**, menées principalement par les services des impôts des particuliers (SIP), se sont élevés à **129,2 millions d'euros en 2024**, correspondant à 87 377 impositions supplémentaires émises ⁽¹⁾.

B. UNE COORDINATION EST NÉCESSAIRE POUR LA THRS POUR PERMETTRE L'APPLICATION EFFECTIVE DU DÉLAI DE REPRISE PORTÉ À TROIS ANS

Le présent article modifierait également l'article 1416 du code général des impôts, en supprimant la limite temporelle applicable à la mise en recouvrement des taxes foncières ⁽²⁾ et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

Dans l'état actuel du droit, cet article prévoit que, pour ces impositions, les contribuables omis ou insuffisamment imposés au rôle primitif sont inscrits sur un rôle supplémentaire, lequel **ne peut être mis en recouvrement au-delà du 31 décembre de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due**.

La suppression de cette échéance spécifique aurait pour effet de soumettre la mise en recouvrement de ces taxes au droit commun des délais de reprise prévus par le livre des procédures fiscales. Elle mettrait ainsi fin à l'encadrement particulier d'un an et permettrait l'application des délais de reprise de droit commun, tels que modifiés par le présent article en ce qui concerne la THRS, dont le délai de reprise serait porté à trois ans.

En l'absence de précisions relatives à l'entrée en vigueur de cet allongement des délais de reprise, les dispositions prendraient effet dès le lendemain de la publication de la loi, très probablement dans le courant de l'année 2026.

Pour autant, les exigences de la sécurité juridique font obstacle à ce que des impositions pour lesquelles le délai de reprise est déjà échu au jour de la publication de la loi puissent être à nouveau mises en recouvrement. Par conséquent, il conviendrait que seules les impositions dues à compter de 2025, pour lesquelles le délai de reprise n'est pas encore échu en 2026, voient s'appliquer ces nouvelles dispositions. C'est d'ailleurs une telle logique qui a été retenue par le Gouvernement pour l'application de l'article 23 du projet de loi, portant également sur l'allongement d'un délai de reprise.

(1) Situation au 29 septembre 2025, réponse de la DGFIP au questionnaire du rapporteur.

(2) Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des finances a adopté deux amendements rédactionnels ⁽¹⁾ du rapporteur pour avis. Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté l'article ainsi modifié.

Le rapporteur pour avis propose donc de maintenir cet article.

*

* *

Article 24

Clarifier le délai de reprise et renforcer le caractère répressif de l'action de l'administration

Adopté par la commission sans modifications

L'article 24 vise à améliorer l'efficacité des procédures de recouvrement forcé en précisant les délais encadrant la procédure de reprise de l'administration en cas de redressement d'organismes de formation professionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT DE REPRISE À L'ISSUE DU CONTRÔLE D'UN ORGANISME DE FORMATION PROFESSIONNELLE DÉCOULE DU DROIT DE REPRISE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

• Le droit de reprise prévu par l'article L. 168 du livre des procédures fiscales désigne la possibilité pour l'administration fiscale et l'administration des douanes et des droits indirects, de corriger les omissions totales ou partielles constatées dans l'assiette d'un impôt ou les inexactitudes et réparer ainsi les erreurs d'imposition.

Les délais de reprise de l'administration fiscale sont définis par les articles L. 169 et suivants du livre des procédures fiscales. Le délai dont l'administration fiscale dispose pour une reprise de droit commun sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés peut s'exercer jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celles au titre de laquelle l'imposition est due ⁽²⁾. Le délai dont dispose l'administration pour réparer une erreur dans le calcul de l'imposition et exercer le droit de reprise est prolongé en cas de circonstances aggravantes, jusqu'à la fin de la

(1) Amendement n° CF146 et n° CF147.

(2) Article L. 169 du livre des procédures fiscales.

dixième année qui celle au titre de laquelle l'imposition est due, lorsque le contribuable a fait l'objet d'un procès-verbal de flagrante fiscale ⁽¹⁾.

• Le droit de reprise de l'administration, à l'issue d'un contrôle, sur les versements aux organismes de formation professionnelle est fondé d'une part sur l'article L. 6362-8 du code du travail, autorisant le contrôle des organismes de formation professionnelle, et sur l'article L. 6362-9 du même code, disposant que la notification des résultats du contrôle à l'organisme interrompt la prescription courant à l'égard de l'administration fiscale. De plus, les articles L. 6362-2 à L. 6362-7-3 du chapitre II – relatif aux opérations de contrôle – du titre VI du livre III de la sixième partie du code du travail précisent pour chaque manquement révélé par le contrôle, les modalités de remboursement des sommes ⁽²⁾ versées à l'organisme, éventuellement à l'issue d'une décision de rejet ⁽³⁾, ou majorées de 100 % ⁽⁴⁾.

Alors que l'article L. 6362-12 dispose que le recouvrement des versements exigibles au titre du contrôle administratif et financier exercé par l'État sur les organismes de formation professionnelle ⁽⁵⁾ est régi par les dispositions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires, aucune disposition du code du travail ne précise les modalités d'exercice du droit de reprise de l'administration à l'issue d'un contrôle effectué par les services régionaux de contrôle en application des dispositions de l'article L. 6362-8.

• Dans l'étude d'impact de l'article, le Gouvernement indique qu'à défaut de dispositions spéciales précisant dans le code du travail le délai de reprise applicable au recouvrement à l'issue du contrôle d'un organisme de formation professionnelle, l'administration appliquait un délai de trois ans, par analogie avec les dispositions de l'article L. 6362-12, relatif au recouvrement des versements exigibles au titre du contrôle des dépenses des activités de formation, dans la mesure où ce recouvrement est régi par les dispositions relatives à la taxe sur le chiffre d'affaires à laquelle le livre des procédures fiscales applique un délai de prescription de trois ans en cas d'exercice du droit de reprise ⁽⁶⁾.

Cette transposition du délai de prescription triennal dans le domaine de la formation professionnelle était par ailleurs confirmée par la déclaration fiscale n° 2483169 concernant le niveau de participation des entreprises de plus de dix salariés au développement de la formation professionnelle continue, dont les montants pouvaient donner lieu à une reprise par l'administration pendant trois ans ⁽⁷⁾. De fait, les services régionaux de contrôle et les services déconcentrés de

(1) Id.

(2) Le remboursement des sommes versées est prévu par les articles L. 6362-3, L. 6362-4, L. 6362-6, L. 6362-6-2, L. 6362-7-1 et L. 6362-7-2.

(3) La décision de rejet est notamment prévue par les articles L. 6362-5, L. 6362-6-1 et L. 6362-7.

(4) L'article L. 6362-2 dispose que l'insuffisance constatée peut donner lieu à un remboursement majoré de 100 %.

(5) Articles L. 6361-1, L. 6361-2 et L. 6361-3.

(6) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 258.

(7) Au titre de l'article 235 ter D du code général des impôts, abrogé depuis le 1er janvier 2019.

l'État ⁽¹⁾ s'appuyaient sur la déclaration fiscale précitée pour fonder le droit de reprise de l'administration pendant trois ans.

B. LES FONDEMENTS LÉGISLATIFS DU DROIT DE REPRISE À L'ÉGARD DES ORGANISMES DE FORMATION MENACENT AUJOURD'HUI LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU RECOUVREMENT

Le décret du 2 juin 2015 ⁽²⁾ portant suppression des dispositions réglementaires relatives à la déclaration fiscale des employeurs en matière de formation professionnelle a conduit à la suppression à compter de l'année 2016, de la déclaration fiscale n° 2483169, fragilisant ainsi l'exercice du droit de reprise de l'administration. Alors que 1 000 contrôles d'organismes de formation professionnelle sont diligentés chaque année, aboutissant au prononcé de 100 à 150 sanctions financières par an ⁽³⁾, le manque de clarté du cadre juridique et procédural dans lequel s'inscrit le droit de reprise à l'issue du contrôle d'un organisme de formation professionnelle menace l'applicabilité de l'ensemble des dispositions du chapitre II du titre VI, du livre III de la sixième partie du code du travail et les perspectives d'obtenir le recouvrement effectif des sommes redressées par les agents de contrôle.

De plus, le Gouvernement fait valoir dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi ⁽⁴⁾ que la collecte des contributions relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage a été transféré au réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) depuis le 1^{er} janvier 2022 ⁽⁵⁾, renforçant la nécessité de préciser le cadre législatif dans lequel s'inscrit ce transfert de compétence des services déconcentrés de l'État au réseau des Urssaf, dans la mesure où le manque de clarté nourrit des procédures contentieuses.

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

● Le 1^o de l'article 24 insère un nouvel article L. 6362-8-2 ⁽⁶⁾ à la suite de l'article L. 6362-8 du code du travail, qui dispose que les contrôles en matière de formation professionnelle peuvent être opérés sur pièces ou sur place.

(1) Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), direction régionale interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets).

(2) Décret n° 2015-600 du 2 juin 2015 portant suppression des dispositions réglementaires relatives à la déclaration fiscale des employeurs en matière de formation professionnelle.

(3) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 258.

(4) Id.

(5) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(6) Un nouvel article L. 6362-8-1 du code du travail est créé par l'article 11 du présent projet de loi. Cet article autorise les agents de contrôle des organismes de formation à recourir à une identité d'emprunt pour le

Le premier alinéa du nouvel article L. 6362-8-2 vise à consacrer le droit de reprise de l'administration en cas de redressement de l'organisme, jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle de la clôture de l'exercice au cours duquel les fonds versés à l'organisme de formation pour le financement des actions de formation faisant l'objet de la reprise, ont été comptabilisés par ce dernier. L'objectif est ici de sécuriser juridiquement le droit de reprise de l'administration s'agissant des redressements opérés à l'issue d'opérations de contrôle des organismes de formation, en particulier s'agissant des délais encadrant l'exercice du droit de reprise.

Le deuxième alinéa énonce trois circonstances aggravantes pouvant conduire, par dérogation, à repousser le délai autorisé pour la reprise jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle de la clôture de l'exercice au cours duquel les fonds versés ont été comptabilisés, par analogie avec les dispositions applicables à la reprise en cas de fraude fiscale :

1° Lorsque l'employeur ou l'organisme n'a pas respecté au cours des deux années précédant celle de la clôture de l'exercice au cours duquel les fonds ont été versés, au moins deux des obligations légales incombant aux centres de formation des apprentis ⁽¹⁾ ou à celles relatives aux organismes de formation ⁽²⁾ ;

2° Lorsque l'employeur ou l'organisme de formation s'est rendu coupable de manœuvre frauduleuse visant à obtenir intentionnellement un financement indu, total ou partiel ⁽³⁾ de prestations d'actions de formation, de bilans de compétences, d'actions permettant de valider les acquis de l'expérience (VAE) ou de formation par l'apprentissage ⁽⁴⁾ ;

3° Lorsque des manquements aux obligations prévues par la sixième partie du code du travail ont été révélés par une procédure judiciaire, administrative ou contentieuse.

• Le 2° de l'article 24 modifie les dispositions de l'article L. 6362-9 prévoyant l'interruption de la prescription courant à l'encontre du Trésor public à compter de la notification des résultats du contrôle de l'entreprise ou de l'organisme de formation professionnelle. Le 2° remplace la référence aux « pénalités fiscales » afférentes au contrôle de l'organisme de formation par la notion de « sanctions financières mentionnées aux articles L. 6362-2 à L. 6362-7-3 », plus adaptée s'agissant de dispositions relatives au remboursement de sommes versées, éventuellement précédées d'une décision de rejet des dépenses engagées, ou majorés d'une pénalité.

contrôle des organismes de formation réalisant des actions de formation à distance et dont l'inscription peut se faire en ligne.

(1) Dispositions régies par le titre III du livre II de la sixième partie du code du travail.

(2) Dispositions régies par le titre V du livre III de la sixième partie du code du travail.

(3) Article L. 6362-7-2 du code du travail.

(4) Article L. 6313-1 du code du travail.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- La commission des affaires sociales du Sénat a adopté cet article modifié par un amendement n° COM-145 de coordination légistique des rapporteurs, visant à tenir compte de la création par l'article 11 du projet de loi d'un nouvel article L. 6362-8-1 dans le code du travail.

- L'article 24 a en outre été modifié par un amendement rédactionnel n° 294 des rapporteurs, au nom de la commission des affaires sociales ⁽¹⁾, adopté en séance publique sur l'avis favorable du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 24 sans modifications.

Le rapporteur est favorable à cet article qui permettra de sécuriser l'exercice du droit de reprise de l'administration à l'égard des organismes de formation professionnelle en cas de fraude constatée par les services régionaux de contrôle et clarifiera ainsi utilement le cadre légal dans lequel peut s'inscrire le droit de reprise des Urssaf dans le cadre du transfert de compétence pour la collecte des contributions relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

*

* *

(1) Amendement de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno, co-rapporteurs.

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

Adopté par la commission avec modifications

L'article 24 *bis*, introduit au Sénat, précise la non-recevabilité des dettes liées à un versement indu du revenu de solidarité active dans les procédures de rétablissement personnel. Il supprime la dérogation aux obligations de recherche d'un emploi pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) cumulant ce dernier avec des revenus d'auto-entrepreneur.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a rétabli la dérogation à l'obligation de recherche d'un emploi pour les bénéficiaires du RSA qui sont également auto-entrepreneur.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'EXCLUSION DE CERTAINES DETTES D'ORIGINE FRAUDULEUSE DANS LES PROCÉDURES DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

Dans le traitement de situations de surendettement, les articles L. 741-1 et L. 741-3 du code de la consommation prévoient une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire. Elle consiste à effacer toutes les dettes non professionnelles de la personne surendettée, à l'exception des dettes mentionnées à l'article L. 711-4 du code de la consommation.

Ce dernier exclut de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement, entre autres, « *les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale* ⁽¹⁾ ». Dans ce cas, le débiteur reste tenu de rembourser la dette auprès de l'organisme en question.

Dans un arrêt du 12 mai 2023 ⁽²⁾, le Conseil d'État a précisé le statut des dettes tenant à un versement indu de revenu de solidarité active. Cette prestation sociale, en application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, est gérée et financée par les départements et non par des organismes de protection sociale. Selon le Conseil d'État, « *les dettes tenant à un versement indu de revenu de solidarité active ne peuvent être regardées, quelle que puisse être leur éventuelle origine frauduleuse, comme relevant des dettes ayant pour origines des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociales [...] au sens du 3° de l'article L. 711-4 du code de la consommation [...]* ».

(1) Sont concernées notamment la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), les caisses d'allocations familiales (CAF), les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ou encore la Caisse nationale de solidarité active (CNSA).

(2) Conseil d'État, 1re et 4e chambres réunies, 12 mai 2023, req. n° 461606.

Les dettes liées à un indu du revenu de solidarité active, quelle que puisse être leur éventuelle origine frauduleuse, peuvent donc faire l'objet d'un effacement à l'occasion d'une procédure de rétablissement personnel, contrairement aux dettes d'origine frauduleuse concernant les organismes de protection sociale.

B. LA CONDITION DE RECHERCHE D'EMPLOI POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

L'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles précise les obligations en matière de recherche d'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active. Ces derniers sont tenus de rechercher un emploi ou d'entreprendre les démarches nécessaires pour en créer un sauf s'ils tirent de l'exercice d'une activité professionnelle des revenus supérieurs à une limite fixée par décret, quelle qu'en soit la nature.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° COM-146 de M. Olivier Henno et Mme Frédérique Puissat, rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté en commission. Il vise, d'une part, à systématiser, dans le cadre des procédures de rétablissement personnel, la non-recevabilité des dettes liées à un indu de revenu de solidarité active et, d'autre part, à limiter la dérogation à la recherche d'un emploi pour les bénéficiaires de cette même prestation sociale.

Le **1° du I** modifie le 3° de l'article L. 711-4 du code de la consommation afin d'inclure les dettes d'origine frauduleuse provenant du versement indu de prestations ou d'aides sociales concernant une collectivité territoriale. Ainsi, au même titre que les dettes d'origine frauduleuse concernant les organismes de protection sociale, les dettes correspondant à des indus de revenu de solidarité active ou de prestations relevant du champ de l'aide sociale des départements ne peuvent bénéficier d'une remise, d'un rééchelonnement ou d'un effacement à l'occasion d'une procédure de rétablissement personnel pour cause de surendettement.

Le **2° du I** complète l'avant-dernier alinéa du même article L. 711-4 relatif à l'établissement de l'origine frauduleuse d'une dette. Il ajoute, à la décision de justice et à la sanction prononcée par un organisme de sécurité sociale, la sanction prononcée par le président du conseil départemental.

Le **II** insère un nouvel alinéa à l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles relatif aux obligations en matière de recherche d'emploi pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active. Il supprime la dérogation à la recherche d'un emploi pour les bénéficiaires ayant depuis deux ans cumulé le bénéfice du revenu de solidarité active avec des revenus d'activités en tant qu'auto-entrepreneur. Selon les rapporteurs au Sénat, l'objectif recherché est de limiter « *les phénomènes*

de trappe à activité où les bénéficiaires concernés peuvent être tentés de maintenir durablement une activité limitée » ⁽¹⁾ pour bénéficier du revenu de solidarité active.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté l'amendement rédactionnel n° 296 des rapporteurs, présenté au nom de la commission des affaires sociales, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté, contre l'avis du rapporteur, deux amendements identiques AS343 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République et AS384 de M. Stéphane Viry et plusieurs de ses collègues du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, qui suppriment le II de l'article 24 *bis*, relatif à l'instauration d'une obligation de recherche d'emploi pour les bénéficiaires du RSA qui cumulent depuis plus de deux ans ce revenu de solidarité avec des revenus d'auto-entrepreneurs. Selon le rapporteur, cette disposition permettra de lutter contre les phénomènes de trappe à activité.

*

* *

Article 25

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

Adopté par la commission avec modifications

L'article 25 prévoit la possibilité pour la Caisse des dépôts et consignations, en cas de manœuvres frauduleuses, de délivrer une contrainte afin de recouvrer les sommes correspondant aux droits à formation indûment mobilisés par le titulaire d'un compte personnel de formation. En outre, par un amendement adopté en commission au Sénat, l'effet suspensif des contraintes délivrées par la Caisse à l'encontre des organismes de formation fraudeurs est supprimé.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis la création du compte personnel de formation (CPF) en 2014 et sa monétisation permise par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽²⁾, le nombre de manœuvres frauduleuses autour de ce dispositif s'est accru. Le cadre législatif a donc dû être renforcé pour combattre cette fraude,

(1) [*Rapport n° 111 \(2025-2026\) de Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le présent projet de loi, 5 novembre 2025.*](#)

(2) *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

notamment au côté de la Caisse des dépôts et consignations qui est pour le compte de l'État l'organisme gestionnaire du compte personnel de formation.

• L'article 3 de la loi du 19 décembre 2022 ⁽¹⁾, créant les articles L. 6323-45 et L. 6323-45 du code du travail, a facilité le recouvrement des sommes indûment versées par la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, à un organisme de formation et, d'autre part, au titulaire d'un compte personnel de formation selon des modalités différentes.

Pour ce qui est du remboursement des indus versés à un organisme de formation, la loi permet à la Caisse de mettre en œuvre un recouvrement forcé. À cet effet, l'article L. 6323-44 du code du travail prévoit que le directeur général de la Caisse peut délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du prestataire devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement.

Pour ce qui est du remboursement de la mobilisation par le titulaire d'un compte personnel de formation de droits indus, la Caisse peut procéder, en application de l'article L. 6323-45 du code du travail, au recouvrement amiable sur les droits inscrits ou sur ceux faisant l'objet d'une inscription ultérieure sur le compte du titulaire.

• Par ailleurs, un nouvel article L. 6333-7-2 a été introduit au sein du code du travail par la loi du 30 juin 2025 ⁽²⁾. Il permet à la Caisse des dépôts et consignations de suspendre, pendant trois mois et sur signalement d'une administration ou des services judiciaires, les paiements à destination d'un organisme de formation à l'égard duquel des soupçons de fraude sont caractérisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article insère dans le code du travail un nouvel article L. 6323-45-1 qui s'inscrit dans la continuité de la loi précitée du 19 décembre 2022. Le dispositif proposé permet à la Caisse des dépôts et consignations, en cas de manœuvres frauduleuses du titulaire d'un compte personnel de formation, de mettre en œuvre un recouvrement forcé *« des sommes correspondant à la mobilisation par le titulaire de droits indus ou à une mobilisation de droits par celui-ci en violation de la réglementation »*. À cet effet, à l'instar de ce qui est possible à l'encontre des organismes de formation, le directeur général de la Caisse pourrait délivrer une contrainte comportant tous les effets d'un jugement.

La contrainte, en tant que titre exécutoire au sens de l'article L. 111-2 du code des procédures civiles d'exécution, permettrait à la Caisse de recouvrer plus

(1) Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.

(2) Article 34 de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

rapidement la créance dès lors que le titulaire du compte n'a pas formé d'opposition devant la juridiction compétente ⁽¹⁾. La Caisse n'aurait plus à saisir le juge afin d'obtenir ce titre exécutoire, ce qui peut l'exposer à des délais de jugement compris entre sept mois et deux ans et demi selon les cas.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a adopté l'amendement n° COM-147 des rapporteurs. Il complète l'article L. 6323-44 du code du travail afin de supprimer l'effet suspensif de plein droit que présente l'opposition aux contraintes délivrées par la Caisse des dépôts et consignations à l'encontre des organismes de formation suite à la constatation d'une manœuvre frauduleuse. Il est également prévu que *« le prestataire qui a formé opposition à cette contrainte devant la juridiction compétente, peut demander d'en arrêter l'exécution provisoire lorsqu'il existe un moyen sérieux d'invalidation et que l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives »*.

Selon les rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat, la suppression de l'effet suspensif de plein droit de l'opposition à la contrainte devrait limiter les délais dans lesquels les sociétés fraudeuses parviennent à organiser l'évasion des fonds et leur insolvabilité constatée par la Caisse lors de ses tentatives de recouvrement auprès de certains organismes de formation.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel AS429 du rapporteur.

*

* *

(1) *Le titulaire du compte personnel de formation, à l'instar des dispositions applicables aux contraintes émises par la Caisse des dépôts et consignations contre les organismes de formation, pourra dans les quinze jours à compter de sa notification ou de sa signification, former opposition à la contrainte par inscription au greffe du tribunal compétent.*

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

Adopté par la commission avec modifications

L'article 26 permet aux organismes de recouvrement de cotisations et de contributions sociales de saisir la valeur de rachat d'un contrat d'assurance-vie dans la procédure d'opposition à tiers détenteur comme la loi l'autorise pour les saisies administratives à tiers détenteurs par le fisc et les collectivités territoriales.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales ⁽¹⁾ qui détiennent des créances sociales peuvent être habilités, en application de l'article L. 244-9 du code de la sécurité sociale, à décerner des contraintes, qui sont au sens de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution des titres exécutoires ⁽²⁾, pour obtenir le remboursement de leurs créances.

Parmi les moyens de contrainte à la disposition de ces organismes figure la procédure d'opposition à tiers détenteur prévue à l'article L. 133-4-9 du code de la sécurité sociale. Elle leur permet, lorsqu'ils sont munis d'un titre exécutoire définitif, d'enjoindre aux tiers concernés, au moyen d'une opposition, de leur verser directement les sommes revenant en principe au débiteur. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ⁽³⁾ a élargi cette prérogative aux « *sommes indûment versées* » en sus des cotisations, contributions, majorations et pénalités de retard. Cette mesure de recouvrement direct dispense les organismes de recouvrement de recourir à la saisie de droit commun effectuée par un commissaire de justice.

L'opposition à tiers détenteur est le pendant dans le champ social de la saisie administrative à tiers détenteur qui permet au fisc le recouvrement forcé d'une somme impayée. Dans la procédure de saisie administrative, l'administration obtient également d'un tiers le paiement des sommes dues. Si le tiers n'est pas appelé personnellement à régler la dette, il doit remettre à l'administration les fonds qu'il détient en qualité de dépositaire pour le compte de la personne poursuivie pour impayé. À titre d'exemple, un employeur, en qualité de tiers détenteur, peut se voir amené à remettre à l'administration, pour le paiement d'une dette fiscale, une partie du salaire de la personne n'ayant pas payé ses impôts.

(1) Les organismes de recouvrement comprennent les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, les caisses générales de sécurité sociale, la caisse de sécurité sociale de Mayotte et les caisses de mutualité sociale agricole.

(2) Les titres exécutoires sont définis aux articles L. 111-3 et L. 111-5 du code des procédures civiles d'exécution. Ils recouvrent notamment les jugements et actes notariés. Ils permettent des mesures d'exécution forcées pour l'attribution immédiate et définitive de sommes afin de recouvrer une créance.

(3) Article 26 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

Depuis la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale ⁽¹⁾, la saisie administrative à tiers détenteur peut s'exercer sur les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance-vie rachetable. L'article L. 262 du livre des procédures fiscales prévoit que *« lorsque la saisie administrative à tiers détenteur porte sur un contrat d'assurance rachetable, elle entraîne le rachat forcé dudit contrat. Elle a pour effet d'affecter aux créanciers la valeur de rachat du contrat d'assurance [...] Ces dispositions s'appliquent au redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance rachetable, y compris si la possibilité de rachat fait l'objet de limitations »*.

Cette disposition fait exception au principe d'insaisissabilité des contrats d'assurance sur la vie. En effet, en application des articles L. 132-14 du code des assurances et L. 223-15 du code de la mutualité, les contrats d'assurance rachetables ne sont pas saisissables par les créanciers du souscripteur. Ces articles disposent que *« le capital ou la rente garantis au profit d'un bénéficiaire déterminé ne peuvent être réclamés par les créanciers du contractant »*.

La saisie du capital ou de la rente d'un contrat d'assurance-vie, par le rachat forcé de la part d'assurance rachetable du contrat, y compris si la possibilité de rachat fait l'objet de limitation, est aujourd'hui seulement permise par la loi pour :

- le recouvrement des créances dont la loi prévoit qu'elles puissent être recouvrées par voie de saisie administrative à tiers détenteur en application des articles L. 262, L. 263 B et L. 273 A du livre des procédures fiscales et de l'article 387 *bis* du code des douanes ;

- le recouvrement des titres exécutoires rendus dans les conditions prévues à l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

Le principe d'insaisissabilité des contrats d'assurance sur la vie fait donc obstacle à la possibilité pour les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales de saisir les sommes placées en assurance-vie par la procédure d'opposition à tiers détenteur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 26 autorise les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, par exception au principe d'insaisissabilité des contrats d'assurance-vie, à opérer des saisies sur les contrats rachetables par la procédure d'opposition à tiers détenteur. Il vise ainsi à *« lever une asymétrie avec les pouvoirs*

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

des services fiscaux qui n'apparaît pas justifiée, notamment au regard de l'objectif d'équilibre des comptes de la sécurité sociale » ⁽¹⁾.

Le **I** modifie l'article L. 133-4-9 du code de la sécurité sociale relatif à l'opposition à tiers détenteur. Il insère un alinéa autorisant les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales à procéder à des oppositions à tiers détenteurs sur des contrats d'assurance rachetable, selon des conditions similaires à celles prévues à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. La saisie ne peut porter que sur la part rachetable du contrat et les organismes se voient affecter la valeur de rachat du contrat d'assurance au jour de la notification de l'opposition, dans la limite du montant de celle-ci.

Le **II** modifie les articles L. 132-14 du code des assurances et L. 223-15 du code des mutualités qui établissent le caractère insaisissable des assurances-vie pour adjoindre, aux exceptions au principe d'insaisissabilité, la procédure d'opposition à tiers détenteurs.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 26 sans modification.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels AS430 et AS431 du rapporteur.

*

* *

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 278.

Article 27

Renforcement des moyens de recouvrement des fraudes aux allocations de chômage

Adopté par la commission avec modifications

L'article 27 propose, d'une part, d'étendre à l'opérateur France Travail la possibilité d'émettre des saisies administratives à tiers détenteur et, d'autre part, de permettre la retenue intégrale des versements à venir pour rembourser un trop-perçu de prestations d'assurance chômage résultant d'agissements frauduleux.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES MOYENS DE RECouvreMENT À LA DISPOSITION DE L'OPÉRATEUR FRANCE TRAVAIL EN CAS DE VERSEMENTS INDUS

L'opérateur France Travail est chargé du recouvrement des indus portant sur des dispositifs gérés pour le compte de l'État ou pour son propre compte. La procédure de recouvrement des sommes indûment perçues à la suite d'une fraude ou de manœuvres frauduleuses est identique à la procédure de droit commun applicable à tous les trop-perçus d'allocations versées par l'opérateur France Travail en application des articles L. 5426-8-1 à L. 5426-9 du code du travail.

Dès que le versement indu d'allocations ou d'aides est constaté par l'opérateur France Travail, l'indu est notifié à l'allocataire concerné par courrier. Ce courrier précise pour chaque versement indu le motif, la nature et le montant des sommes réclamées, la date du versement indu ainsi que les voies de recours.

L'opérateur France Travail peut, si le débiteur ne conteste pas le caractère indu des allocations perçues, procéder au recouvrement par retenue des paiements indus sur les prestations à venir en application de l'article L. 5426-8-1 du code du travail. Si l'allocataire conteste le caractère indu des sommes réclamées en formant un recours gracieux contre la décision de l'opérateur, ce dernier ne peut légalement plus récupérer ces sommes en procédant à des retenues sur des échéances à venir. Dès lors, seul le recouvrement par contrainte après mise en demeure pris en application de l'article L. 5426-8-2 du code du travail est possible pour l'opérateur.

Une mise en demeure est alors envoyée au débiteur par le directeur général de France Travail. Si la mise en demeure reste sans effet au terme d'un délai d'un mois à compter de sa notification, le directeur général peut décerner la contrainte pour recouvrer les sommes indues. Le débiteur peut former opposition auprès du juge administratif, ce qui a pour conséquence de suspendre la contrainte. La décision du tribunal, statuant sur opposition, est exécutoire de droit à titre provisoire.

Selon l'étude d'impact, la contrainte émise par France Travail pour procéder, *via* un commissaire de justice, à des saisies mobilières ou immobilières représente

un coût important pour l'opérateur. En 2024, les seuls frais de commissaire de justice se sont élevés à près de 8 millions d'euros ⁽¹⁾. Par ailleurs, le faible taux de recouvrement des trop-perçus liés à la fraude – 15,8 % des 84 millions d'euros de trop-perçus frauduleux en 2024 – par comparaison au taux de recouvrement des autres trop-perçus, hors fraude – 63,2 % de 1 217 millions d'euros – révèle que les moyens à la disposition de l'opérateur sont insuffisants pour récupérer les montants dus en cas de fraude ⁽²⁾.

Parmi les facteurs pouvant expliquer la difficulté à récupérer les indus frauduleux figurent : l'insolvabilité des débiteurs, la mise en place de stratégie d'évitement des contrôles ou encore les montants élevés compliquant le remboursement. Par ailleurs, l'opérateur France Travail n'est pas doté des mêmes outils de recouvrement que l'administration fiscale. Il n'a notamment pas le pouvoir de procéder à une saisie administrative à tiers détenteur pour recouvrer les indus frauduleux.

La saisie administrative à tiers détenteur

L'article L. 262 du livre des procédures fiscales permet de mettre en place une procédure de saisie administrative à tiers détenteur par les comptables publics. Cette procédure, plus communément appelée avis à tiers détenteur, est une procédure de recouvrement exorbitant de droit commun. Elle permet aux comptables publics chargés du recouvrement d'obliger, sur simple demande, un tiers à lui verser sur les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur, à l'égard d'un contribuable défaillant, les impôts et pénalités dus par celui-ci.

B. LE PRINCIPE D'OPPOSABILITÉ D'UNE QUOTITÉ INSAISSISSABLE POUR LES ALLOCATIONS ET AIDES VERSÉES PAR FRANCE TRAVAIL

En application de l'article L. 5428-1 du code du travail, « *sous réserve des dispositions prévoyant leur incessibilité ou leur insaisissabilité, les allocations, aides ainsi que toute autre prestation versée par l'opérateur France Travail sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions et limites que les salaires* ».

Cette disposition s'applique notamment à la retenue des allocations, aides et prestations suite à une décision de radiation et de suppression des allocations en application du IV de l'article L. 5412-1 du code du travail. Cet article prévoit que France Travail prononce la radiation de la liste des demandeurs d'emploi et supprime le versement des allocations de chômage lorsqu'il constate qu'une personne a agi frauduleusement. Les sommes indûment perçues donnent lieu à remboursement.

Si cette personne continue à percevoir des droits, France Travail peut recouvrer l'indu en retenant une partie des allocations, aides et prestations à verser

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 285.

(2) *Idem*.

dans les mêmes conditions que celles prévues pour les salaires. Dans ce cas, en application de l'article L. 3252-2 du code du travail, l'opérateur saisit les sommes dans des proportions et selon des seuils de rémunération garantissant notamment qu'un montant correspondant à celui du revenu de solidarité active (RSA) fixé pour un foyer composé d'une seule personne soit laissé à la disposition du salarié.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

1. L'extension de la procédure de saisie administrative à tiers détenteur à l'opérateur France Travail

L'article 27 octroie à l'opérateur France Travail une nouvelle modalité de recouvrement des trop-perçus frauduleux : le pouvoir d'émettre des saisies administratives à tiers détenteur.

Le 1° du I complète l'article L. 5426-8-2 du code du travail en ajoutant un II qui autorise l'opérateur France Travail à recourir à la saisie administrative à tiers détenteur pour récupérer des sommes indûment versées en raison d'un « *manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses* ». Sur recommandation du Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi ⁽¹⁾, un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles sont désignés les agents placés sous l'autorité du directeur général de France Travail habilités à mettre en œuvre une saisie administrative à tiers détenteur.

Le II de l'article 27 complète l'article L. 262 du livre des procédures fiscales pour prévoir l'articulation entre plusieurs saisies administratives à tiers détenteur simultanées. Si une personne est destinataire de saisies multiples, en cas d'insuffisance de fonds pour procéder à toutes les saisies, la saisie émise par l'administration fiscale sera prioritaire sur celle émise par l'opérateur France Travail.

2. La suppression de la règle de quotité saisissable pour les trop-perçus d'origine frauduleuse

Le 2° du I modifie l'article L. 5428-1 du code du travail afin de supprimer la règle de la quotité saisissable pour les trop-perçus d'origine frauduleuse à l'issue de décisions de radiation et de suppression des allocations de chômage. Il ajoute une phrase pour autoriser France Travail à retenir la totalité des versements à venir d'aides, d'allocation ou d'autres prestations pour rembourser un indu lorsque ce dernier résulte de manquements délibérés ou de manœuvres frauduleuses.

(1) Avis n° 409898 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 11 septembre 2025, point 25, p. 13.

Cette disposition fait l'objet de réserves de la part du Conseil d'État et de la Défenseure des droits dans leur avis respectif sur le projet de loi. Le Conseil d'État constate *« qu'aucun élément de l'étude d'impact ne permet d'apprécier l'importance des situations, vraisemblablement marginales [...] et que le Gouvernement n'a pas été en mesure de lui apporter plus d'informations au cours de l'examen du projet de loi. Il souligne ensuite les difficultés d'articulation de la mesure avec la mise en œuvre des dispositifs visant à garantir un niveau de ressources minimal. Dans ces conditions et au regard des objectifs poursuivis par le projet de loi, le Conseil d'État suggère de ne pas retenir la mesure envisagée. »*⁽¹⁾

Selon la Défenseure des droits, Mme Claire Hédon, les mécanismes de quotité saisissable *« assurent au salarié comme au demandeur d'emploi un reste à vivre, permettant de subvenir à ses besoins essentiels. [...] Le fait d'avoir bénéficié de prestations indues, y compris dans le cadre d'une fraude, ne devrait en aucun cas priver une personne de moyens convenables d'existence. »*⁽²⁾

La Défenseure des droits, par souci de sécurité juridique, préconise d'harmoniser les qualifications employées par l'article 27 avec le droit existant. Alors que l'article L. 5412-1 du code du travail mentionne les cas de *« fraude »* ou de *« fausse déclaration »*, l'article 27 renvoie à des *« manquements délibérés ou de manœuvres frauduleuses »*. La Défenseure recommande ainsi au législateur *« de ne permettre à l'opérateur France Travail de réaliser des saisies à tiers détenteurs ou la retenue intégrale des versements à venir pour rembourser un trop-perçu de prestations de chômage qu'en cas de fraude »*⁽³⁾.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté l'article 27 sans modification.

En séance publique, le ministre du travail et des solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, s'est exprimé en défense de l'article 27 lors d'une discussion sur des amendements de suppression en avançant que les mesures proposées permettraient *« une hausse de 20 % du taux de recouvrement des trop-perçus frauduleux »*⁽⁴⁾.

Seul a été adopté un amendement rédactionnel n° 295 des rapporteurs, présenté au nom de la commission des affaires sociales.

(1) Avis n° 409898 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, 11 septembre 2025, point 26, p. 13.

(2) Avis n° 25-08 du Défenseur des droits sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, le 31 octobre 2025

(3) Idem.

(4) Sénat, séance publique du 13 novembre 2025.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements rédactionnels AS432, AS 433 et AS434 du rapporteur.

*

* *

Article 27 bis

Habilitation à délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une pénalité financière pour les organismes gestionnaires d'un régime spécial

Adopté par la commission sans modification

L'article 27 *bis* habilite les organismes gestionnaires d'un régime spécial mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale à recouvrer une pénalité financière par voie de contrainte.

Le présent article, issu de trois amendements identiques n° 67 rect. *quater* de Mme Marie-Claude Lermytte et plusieurs de ses collègues des groupes Les Indépendants - République et Territoires et Union Centriste, n° 87 rect. *quater* de Mme Pascale Gruny et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains ainsi que n° 161 rect. *ter* de Mme Anne-Sophie Romagny et plusieurs de ses collègues des groupes Union Centriste et Les Républicains, adoptés en séance publique au Sénat, crée un nouvel article L. 711-13-1 dans le code de la sécurité sociale afin d'habiliter les organismes gestionnaires d'un régime spécial mentionné à l'article L. 711-1 du même code à recouvrer une pénalité financière par voie de contrainte. Ces amendements ont reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement. Le ministre du travail et des solidarités, M. Jean Pierre Farandou, a fait part en séance publique de son opposition en indiquant que « *les organismes gestionnaires d'un régime spécial peuvent d'ores et déjà appliquer une contrainte en application de l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale* » ⁽¹⁾.

● Le premier alinéa de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale prévoit que, parmi les branches d'activités ou entreprises faisant déjà l'objet d'un régime spécial au 6 octobre 1945, celles qui sont énumérées par décret en Conseil d'État demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale.

En application de cette disposition, l'article R. 711-1 du même code établit la liste des régimes qui « *restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociales* » :

(1) Sénat, séance du 13 novembre 2025.

« 1° Les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, les établissements industriels de l'État et l'Imprimerie Nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État ;

« 2° Les régions, les départements et communes ;

« 3° Les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

« 4° Les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;

« 5° Les entreprises minières et les entreprises assimilées, définies par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux ;

« 6° La société nationale des chemins de fer français ;

« 7° Les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;

« 8° Les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;

« 9° La Banque de France, pour les agents titulaires recrutés avant le 1^{er} septembre 2023 ;

« 10° Le Théâtre national de l'Opéra de Paris et la Comédie Française. »

● En cas de manquement ou de fraude de l'assuré, les directeurs des caisses chargées des prestations familiales, d'assurance vieillesse et maladie peuvent prononcer une pénalité à l'encontre d'une personne fautive en application des articles L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale. L'article L. 114-17-2 du même code définit la procédure de mise en œuvre de la pénalité qui prévoit au c du 3° du I que « *en l'absence de paiement de la pénalité dans le délai prévu, le directeur [de l'organisme] envoie une mise en demeure à l'intéressé de payer dans un délai fixé par voie réglementaire. Lorsque la mise en demeure est restée sans effet, le directeur peut délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal judiciaire, comporte tous les effets d'un jugement* ».

Par la création d'un article L. 711-13-1 du code de la sécurité sociale, l'article 27 bis étend aux directeurs d'organismes gestionnaires d'un régime spécial l'habilitation à délivrer une contrainte afin de recouvrer une pénalité financière impayée, dans les conditions prévues au c du 3° du I de l'article L. 114-17-2 du code de la sécurité sociale.

*

* *

Article 28

Accès de France Travail à des bases de données et suspension conservatoire des allocations versées dans le cas d'un doute sérieux de fraude

Adopté par la commission avec modifications

L'article 28, introduit par la commission au Sénat, a pour objet d'autoriser certains agents de France Travail agréés et assermentés d'accéder à des bases de données à des fins de contrôle du respect de la condition de résidence. En outre, cet article permet à France Travail de suspendre à titre conservatoire le versement d'une allocation lorsqu'il est confronté à un doute sérieux de fraude.

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé l'accès au fichier PNR accordé à certains agents de l'opérateur France Travail et a clarifié le cadre d'exploitation des données de connexion à France Travail par certains de ses agents à des fins de lutte contre la fraude.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE VERSEMENT DES ALLOCATIONS POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI EST CONDITIONNÉ À LEUR RÉSIDENCE EFFECTIVE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Les personnes en recherche d'emploi, au sens de l'article L. 5421-1 du code du travail, peuvent bénéficier d'un revenu de remplacement qui peut prendre la forme d'une allocation d'assurance, d'une allocation de solidarité ou d'une allocation spécifique pour les travailleurs indépendants et autres régimes particuliers ⁽¹⁾.

L'allocation d'aide au retour à l'emploi est le revenu de remplacement versé par l'opérateur France Travail à la suite d'une perte d'emploi. Son versement est soumis au respect d'un certain nombre de conditions parmi lesquelles figure l'obligation de résidence sur le territoire français ⁽²⁾. Le règlement d'assurance chômage dispose ainsi que « *pour pouvoir bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, les salariés doivent résider sur le territoire métropolitain, en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon* » ⁽³⁾. La Cour de cassation, dans une décision rendue en juin 2024 ⁽⁴⁾, a précisé que l'allocataire doit pouvoir justifier d'une résidence « *stable et effective* » sur le territoire français pour bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

(1) Article L. 5421-2 du code du travail.

(2) Les autres conditions sont les suivantes : être inscrit comme demandeur d'emploi à France Travail, avoir travaillé suffisamment en tant que salarié, ne pas pouvoir prétendre à une retraite à taux plein, avoir perdu son emploi de manière involontaire et ne pas avoir refusé deux contrats à durée indéterminée à la suite d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat d'intérim dans les douze derniers mois.

(3) Règlement d'assurance chômage, article. 4 ; Circ. Unédic, n° 2025-03, 1er avril 2025, Fiche 1, 8.

(4) Cass, 2e civ, 27 juin 2024 n°22-13.472.

L'allocation de solidarité spécifique est l'allocation ouverte après épuisement des droits de l'aide au retour à l'emploi en application de l'article L. 5423-1 du code du travail. Par transitivité, la condition de résidence liée à l'allocation d'aide au retour à l'emploi s'applique aussi à l'allocation de solidarité spécifique.

Dès lors si une personne transfère sa résidence hors du territoire français, le versement des allocations est en principe interrompu.

B. LA MULTIPLICATION DES FRAUDES SUR LA CONDITION DE RÉSIDENCE CAUSE UN PRÉJUDICE IMPORTANT AU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Selon l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) ⁽¹⁾, le montant total de la fraude aux allocations de chômage est évalué à 136 millions d'euros en 2024. Parmi les différentes catégories de fraude, la non-déclaration de résidence ou d'activité à l'étranger représente 41 % du préjudice total, soit 56 millions d'euros. En outre, si le montant total de la fraude aux allocations de chômage est en baisse de 36 % en 2024 par rapport à 2023, les fraudes portant sur la condition de résidence sont quant à elles en hausse de 26 % sur la même période.

En application de l'article L. 5312-13-1 du code du travail, certains agents de l'opérateur France Travail chargés de la prévention des fraudes sont assermentés et agréés. Ils ont ainsi qualité pour dresser, en cas d'infraction aux dispositions du code du travail, des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Le dispositif de prévention et de lutte contre la fraude mis en place par France Travail s'appuie sur un réseau de 130 auditeurs, assermentés pour la plupart, et de 900 conseillers référents fraude ⁽²⁾.

Une décision de la Cour de cassation de 2023 ⁽³⁾ portant sur la qualité des agents contrôleurs des caisses de sécurité sociale précise la distinction entre un agent de contrôle assermenté et un agent de contrôle agréé. Selon la Cour, un agent de contrôle qui opère une simple vérification de l'exactitude des déclarations, attestations et justifications d'un allocataire n'exerce pas de prérogative de puissance publique. Ce contrôle peut alors être fait par un agent agréementé. L'agent de contrôle qui collecte des informations auprès de tiers, tels que des établissements bancaires, des fournisseurs d'énergies ou des opérateurs de téléphonie, exerce une prérogative de puissance publique. Cet agent de contrôle doit alors être assermenté.

(1) https://www.unedic.org/storage/uploads/2025/07/03/Unedic_RAudit2024_global_p_uid_686677bc740c6.pdf

(2) Idem.

(3) Cass. 2^e civ., 7 septembre 2023, n° 20-17433, CPAM des Yvelines c/ M. [P] [E].

C. LA SUSPENSION DE L'OCTROI OU DU VERSEMENT D'UNE AIDE OU D'UNE ALLOCATION EN CAS DE SUSPICION DE FRAUDE

Plusieurs dispositions légales permettent aux administrations compétentes de suspendre l'octroi ou le versement d'une aide ou d'une allocation sociale en cas de suspicion de fraude :

– l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale prévoit que les organismes sociaux peuvent suspendre l'instruction d'une demande ou le versement d'une prestation si le demandeur ne fournit pas les pièces justificatives requises ;

– l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles permet au président du conseil départemental de suspendre tout ou partie du versement du revenu de solidarité active si le bénéficiaire refuse un contrôle ou ne respecte pas ses obligations contractuelles.

La loi du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques⁽¹⁾ prévoit également la suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique, pour une durée maximale de trois mois, « *en présence d'indices sérieux de manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses* » en vue d'obtenir l'octroi ou le versement de cette aide. Le Conseil constitutionnel a considéré cet article comme étant conforme à la Constitution. Selon le Conseil, ces dispositions ont « *pour seul objet de protéger, à titre conservatoire, le bon usage des deniers publics, en permettant à l'administration de procéder, pendant ce délai, aux vérifications nécessaires. Elles n'instituent donc pas une sanction ayant le caractère d'une punition* »⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° COM-148 des rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté en commission. Il crée un nouveau chapitre II *bis* au sein du titre I^{er} du livre III de la cinquième partie du code du travail, consacré aux moyens de la lutte contre la fraude de l'opérateur France Travail. Ce nouveau chapitre est constitué des articles L. 5312-15 à L. 5312-19.

● Les articles L. 5312-15 à L. 5312-17 du nouveau chapitre II *bis* permettent aux agents chargés de la prévention des fraudes agréés et agréments mentionnés à l'article L. 5312-13-1 du code du travail d'avoir accès à de nouvelles bases de données « *aux seules fins de contrôler le respect de la condition de résidence en France* » pour le versement des revenus de remplacement.

– L'article L. 5312-15 autorise ces agents à interroger le fichier des compagnies aériennes mentionné au II de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure.

(1) Article 1er de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-887 DC du 26 juin 2025, Loi contre toutes les fraudes aux aides publiques.

– L'article L. 5312-16 les autorise à interroger les services du ministère des affaires étrangères qui tiennent le registre des Français établis hors de France prévu à l'article L. 12 du code électoral.

– L'article L. 5312-17 les autorise à traiter les données de connexion des inscrits à France Travail.

- L'article L. 5312-18 prévoit que les modalités d'application des trois articles précités sont fixées par décret en Conseil d'État.

- L'article L. 5312-19 met en place une suspension à titre conservatoire des allocations. Lorsque « *plusieurs indices sérieux de manœuvres frauduleuses, de manquements libérés à ses obligations ou de commissions d'infraction de la part d'un bénéficiaire* » d'une des allocations versées par l'opérateur France Travail, son directeur général peut procéder à une suspension conservatoire de tous les paiements au titre de ladite allocation.

La décision doit être motivée et immédiatement notifiée au bénéficiaire concerné. Ce dernier dispose des voies de recours habituelles ainsi que de la possibilité de demander à avoir un débat contradictoire dans les deux semaines à compter de la notification afin de fournir les éléments de nature à rétablir le versement de l'allocation.

La durée de la mesure de suspension est limitée à trois mois. Un décret en Conseil d'État précise les garanties pour le bénéficiaire dont le paiement de l'allocation est suspendu.

Lors de l'examen en séance publique, le ministre du travail et des solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, a émis un avis de sagesse sur les amendements de suppression de l'article 28 en constatant « *un débat sur le caractère licite ou non de l'accès aux données, tel qu'il est prévu* ». Seul un amendement n° 297 rect. de sécurisation juridique des rapporteurs de la commission des affaires sociales a été adopté en séance publique avec un avis de sagesse du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements AS435 du rapporteur, AS405 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République et AS406 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé (groupe Horizons & Indépendants). Ils suppriment l'article L. 5312-15 du code du travail créé par l'article 28, qui prévoit d'autoriser les agents de l'opérateur France Travail agréés et assermentés chargés de la prévention des fraudes d'accéder aux données du fichier des compagnies aériennes et aéroportuaires, dit « fichier PNR », aux fins de contrôler le respect de la condition de résidence en France, dès lors que les allocations versées par l'opérateur sont soumises à une telle condition.

Les auditions menées par le rapporteur, notamment celle de la Cnil, ont mis en lumière le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition en raison de son caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. En effet, la directive européenne PNR ⁽¹⁾ prévoit que les compagnies aériennes conservent les données des passagers « *aux fins de prévention et de la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité* ». Ces finalités sont très éloignées de l'objectif de lutte contre la fraude sociale.

En contrepartie de la suppression de l'accès aux données du fichier PNR, les amendements complètent l'article L. 152 du livre des procédures fiscales, qui permet déjà à l'opérateur France Travail d'accéder aux informations de l'administration fiscale nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits à l'indemnisation du chômage. Il est proposé de permettre à l'opérateur de disposer d'une liste des personnes ayant déclaré soit n'avoir plus leur domicile en France, soit n'avoir perçu que des revenus du patrimoine ou de placement, au même titre que les organismes de sécurité sociale.

La commission a également adopté trois amendements identiques AS459 du rapporteur, AS351 de Mme Annie Vidal et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République et AS388 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé (groupe Horizons & Indépendants), réécrivant l'article L. 5312-17 du code du travail, créé par l'article 28. La nouvelle rédaction proposée de l'article L. 5312-17, consacré à l'accès de certains agents de l'opérateur France Travail aux données de connexion, définit plus précisément le cadre d'exploitation de ces données à des fins de lutte contre la fraude. Il est également permis aux agents de l'opérateur d'exploiter ces données pour lutter contre d'autres types de fraude que la seule fraude à la résidence, telle que l'usurpation d'identité.

Enfin la commission a adopté trois amendements rédactionnels AS460, AS461 et AS462 du rapporteur.

*

* *

(1) Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

Article 28 bis (nouveau)

Droit de communication auprès de l'opérateur France Travail

Introduit par la commission

L'article 28 *bis* vise à étendre le droit de communication à davantage d'agents de l'opérateur France Travail pour mener leur mission de contrôle en vue du versement des aides, prestations et allocations ainsi que pour le recouvrement de ces dernières. Par ailleurs, cet article permet à l'opérateur France Travail à avoir accès à certaines des informations dans la déclaration transmise par les opérateurs de plateforme numérique à l'administration fiscale.

Introduit en commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, l'article 28 *bis* résulte de l'adoption successive des amendements AS396 et AS395 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé (groupe Horizons & Indépendants), suivant l'avis favorable du rapporteur.

Le 1^o de l'article 28 *bis* modifie le premier alinéa de l'article L. 5312-13-2 du code du travail relatif au droit de communication conféré à certains agents de l'opérateur France Travail pour réaliser les opérations de prévention des fraudes. En l'état du droit, seuls les agents chargés de la prévention des fraudes agréés et assermentés mentionnés à l'article L. 5312-13-1 du même code bénéficient de ce droit. Les modifications introduites par le 1^o étendent le bénéfice de ce droit à d'autres catégories d'agents de l'opérateur France Travail :

– les agents en charge de la gestion de l'inscription et du maintien sur la liste des demandeurs d'emploi et ceux en charge de l'attribution et du paiement des allocations, aides, prestations et subventions versées par l'opérateur (2^o de l'article L. 5312-13-2) ;

– les agents en charge du recouvrement des allocations, aides, prestations et subventions indûment versées (3^o du même article) ;

– les agents chargés de la détection des fraudes en agence pour accomplir leurs actions de lutte contre la fraude (4^o dudit article).

Il est précisé que les agents mentionnés aux 2^o à 4^o de l'article L. 5312-13-2 du code du travail sont « *individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* ».

Le 2^o de l'article 28 *bis* insère un nouvel article L. 5312-13-3 dans le code du travail. Cet article permet aux agents de l'opérateur France Travail chargés de la prévention des fraudes, agréés et assermentés, d'avoir accès, sur leur demande, à certaines des informations transmises à l'administration fiscale par les opérateurs de plateforme numérique *via* la déclaration relative aux opérations réalisées par des

vendeurs et prestations par leur intermédiaire et qui prévue à l'article 1649 *ter* A du code général des impôts.

Les informations qui sont susceptibles d'être transmises pour les seuls besoins liés à la recherche ou à la constatation d'un manquement délibéré ou d'une manœuvre frauduleuse sont les suivantes :

- les informations mentionnées aux 2° et 3° du II de l'article 1649 *ter* A du code général des impôts ;

- les types d'activités exercées sur la plateforme au titre desquelles des revenus ont été perçus ;

- la fréquence et les dates des opérations réalisées sur la plateforme au titre desquelles des revenus ont été perçus ;

- les coordonnées professionnelles liées à l'activité.

Il est également précisé que les informations transmises ne peuvent concerner que les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi et les personnes percevant ou ayant présenté une demande pour percevoir une allocation, aide ou prestation versée par l'opérateur France Travail.

Le rapporteur a accueilli favorablement l'ajout de ces nouvelles dispositions dans le code du travail car elles vont dans le sens d'une plus grande facilité de contrôle notamment pour le recouvrement des trop-perçus frauduleux versés par France Travail. Par ailleurs, l'accès octroyé à certains agents de France Travail, sur leur demande, à certaines des informations connues des opérateurs des plateformes numériques et déjà transmises à l'administration fiscale, devrait permettre à France Travail d'avoir une meilleure connaissance des revenus générés par ses allocataires sur ces plateformes et d'assurer un meilleur contrôle.

*

* *

Article 28 ter (nouveau)

Renforcement de la lutte contre la fraude à l'identité dans le cadre de la fraude sociale

Introduit par la commission

L'article 28 *ter* vise à renforcer la lutte contre la fraude à l'identité dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale en aggravant les conséquences de la détection d'une fraude à l'identité. D'une part, l'article prévoit la déchéance du droit à l'ensemble des prestations sociales pour les personnes ayant obtenu frauduleusement un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques. D'autre part, il ajoute le cas de fraude à l'inscription au répertoire précité aux motifs de perte du bénéfice de prise en charge des frais de santé.

Introduit en commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale par l'adoption de l'amendement AS463 du rapporteur, cet article renforce la lutte contre la fraude à l'identité en rendant plus dissuasives les conséquences de sa détection.

Le 1^o modifie l'article L. 114-12-3 du code de la sécurité sociale, relatif à la lutte contre la fraude à l'identité au sein des régimes de base de la sécurité sociale. Cet article encadre la suspension des prestations et l'annulation du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques en cas de fraude tout en prévoyant un réexamen des droits à prestation et la récupération des indus.

Le répertoire national d'identification des personnes physiques

En France, tout personne est identifiée dès sa naissance par son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR). Le NIR, aussi appelé « numéro INSEE » ou « numéro de sécurité sociale », se compose de quinze chiffres. Il est généralement considéré comme très signifiant car il indique le sexe, l'année et le mois de naissance ainsi que le code chiffré de la commune de naissance et le numéro d'ordre sur le registre des actes de naissance.

Le présent article substitue à la suspension du versement des prestations et au réexamen du droit à l'ensemble des prestations versées par les organismes de sécurité sociale la déchéance dudit droit en cas d'obtention frauduleuse d'un numéro d'inscription au répertoire précité.

Le 2^o modifie l'article L. 161-15-1 du code de la sécurité sociale, relatif aux motifs de perte du bénéfice de prise en charge des frais de santé, en y ajoutant le motif de fraude à l'obtention du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques.

*

* *

Article 29 (supprimé)
**Suspension conservatoire des prestations sociales versées dans le cas d'un
doute sérieux de fraude**

Supprimé par la commission

L'article 29, introduit en commission au Sénat, permet aux organismes de sécurité sociale de suspendre le versement d'une prestation dans le cas d'un doute sérieux de manœuvre frauduleuse, pour un délai ne pouvant excéder deux mois.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article est issu de l'amendement n° COM-149 des rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat, adopté en commission. Selon ces derniers, « *par souci de cohérence et d'harmonisation des moyens de lutte contre la fraude, la commission [...] a entendu doter les organismes de sécurité sociale des mêmes prérogatives que celles conférées à l'opérateur France Travail, et ce dans le même objectif* » ⁽¹⁾.

Cet article introduit un article L. 114-12-3-2 au sein de la section 2 du chapitre IV *ter* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale consacrée aux contrôles et à la lutte contre la fraude. Il permet aux agents de lutte contre la fraude des organismes de sécurité sociale ⁽²⁾, lorsqu'ils réunissent plusieurs indices sérieux de manœuvres frauduleuses, de manquement délibéré à ses obligations ou de commissions d'infractions de la part d'un bénéficiaire d'une aide, prestation ou allocation, de demander au directeur de l'organisme auquel ils appartiennent de procéder à la suspension conservatoire de tous paiements au titre de ladite aide, prestation ou allocation.

La durée de la mesure de suspension est limitée à deux mois à compter de sa notification au bénéficiaire. Comme pour la décision de suspension des allocations versées par l'opérateur France Travail, celle-ci doit être motivée et notifiée à l'intéressé. Ce dernier peut également demander la tenue d'un débat contradictoire dans un délai de deux semaines à compter de la notification de ladite décision pour fournir des éléments de nature à rétablir le versement de l'allocation.

Lors de l'examen en séance publique, Mme Stéphanie Rist, ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, a donné un avis favorable à des amendements de suppression de cet article en déclarant que « *des possibilités de suspension à titre conservatoire existent déjà dans le droit positif. Les caisses de sécurité sociale peuvent user de cette possibilité en cas de suspicion de fraude. La loi autorise alors à suspendre tout versement jusqu'à la production des*

(1) Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi : <https://www.senat.fr/rap/l25-111/l25-111.html>

(2) Articles L. 114-10 et L. 243-7 du code de la sécurité sociale et L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime.

éléments demandés, puis à supprimer définitivement les droits si ceux-ci ne paraissent pas établis. » ⁽¹⁾

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression AS32 de Mme Martine Froger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, AS189 de Mme Karine Lebon et des membres du groupe Gauche Démocrate et Républicaine, AS207 de Mme Sophie Taillé-Polian et des membres du groupe Écologiste et Social et AS337 de M. Louis Boyard et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire.

*

* *

Article 30

Notification et délai dans le cadre d'une procédure de recouvrement d'indus versés par des organismes de sécurité sociale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 30, introduit en séance publique au Sénat, précise, dans la procédure de recouvrement des indus versés par des organismes de sécurité sociale, le mode de notification et le délai imparti à sa réponse.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article est issu de l'adoption en séance publique au Sénat d'un amendement n° 172 rect. de M. Jean Sol et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains. Cet amendement a reçu l'avis favorable, à titre personnel, de Mme Frédérique Puissat, rapporteure de la commission des affaires sociales, et l'avis défavorable du Gouvernement.

Il modifie le III de l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale relatif à la procédure de recouvrement de prestations ou paiements indûment versés par les organismes de sécurité sociale. Ce III prévoit que l'organisme notifie à la personne ou à l'établissement le montant des sommes réclamées et lui permet de présenter des observations.

Les modifications introduites par l'article 30 élèvent au niveau de la loi des dispositions actuellement de niveau réglementaire ⁽²⁾ :

(1) Sénat, séance du 13 novembre 2025.

(2) Article R. 133-9-1 du code de la sécurité sociale.

– le **a du 1°** précise au III de l'article L. 133-4 que la notification de payer est faite « *par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception* » ;

– le **b du même 1°** et le **2°** précisent que le délai laissé à l'intéressé pour répondre à la notification est de deux mois.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel AS466 du rapporteur.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

1. Réunion du mardi 9 décembre à 21 heures

Lors de sa réunion du mardi 9 décembre 2025, la commission examine le 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) ⁽¹⁾.

M. le président Frédéric Valletoux. Adopté par le Sénat le 18 novembre dernier, le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique à compter du 13 janvier.

Nous commençons à l'examiner cette semaine et achèverons nos travaux la semaine prochaine. Il sera alors possible d'amender le texte adopté par la commission jusqu'au 9 janvier en vue de la séance.

Comme au Sénat, certains articles, au nombre de vingt-six, ont été délégués à la commission des finances car ils relèvent de son champ de compétence. Conformément à l'usage, nous entérinerons les décisions qu'elle aura prises sur ces articles.

M. Patrick Hetzel, rapporteur. Alors que le projet de loi initial comptait vingt-sept articles, il a été considérablement enrichi par l'adoption de nombreux amendements lors de son examen en première lecture au Sénat. Il en compte désormais soixante-seize, dont vingt-six relatifs à la fiscalité qui ont été délégués à la commission des finances.

C'est donc un texte important tant par le nombre de dispositions législatives qu'il comprend que par l'enjeu qu'il emporte, enjeu que nous mesurons tous à quelques heures de la fin des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

Le constat est simple : alors que notre modèle de financement de la protection sociale fait face à des enjeux inédits de soutenabilité, qui justifient d'importants efforts de la part de tous nos concitoyens, la fraude progresse. Elle constitue une lourde atteinte au principe de solidarité qui est au fondement de notre modèle social et alimente le sentiment d'injustice de ceux qui respectent les règles.

Une fraude aux finances publiques est une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques. Elle peut être une fraude sociale, fiscale, douanière ou aux aides publiques. Il ne s'agit pas de simples erreurs, ni de difficultés administratives, mais bien de comportements organisés ou délibérés qui fragilisent l'adhésion à l'impôt et aux cotisations.

(1) <https://assnat.fr/jDMKJ9>

Le montant des fraudes détectées a plus que doublé entre 2020 et 2024 – passant de 9 à 20 milliards d’euros – sans que l’on parvienne à en recouvrer l’intégralité. Ce sont autant de prestations qui ne vont pas à ceux qui en ont réellement besoin et de recettes qui manquent pour financer les hôpitaux, les écoles, les retraites.

Cette hausse est indéniablement liée à des démarches beaucoup plus proactives de la part des organismes de sécurité sociale. Lors des travaux de la commission d’enquête relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales de 2020, j’avais constaté que la question de la fraude était appréhendée de manière inégale par les différents organismes sociaux. Depuis, je me réjouis de constater des avancées, notamment au fil des projets de loi de financement de la sécurité sociale successifs, pour renforcer les moyens de lutte contre la fraude.

Il est important de continuer à adapter les dispositions législatives en la matière. C’est pourquoi ce texte poursuit une triple ambition, annoncée par le Gouvernement : mieux détecter, mieux sanctionner et mieux recouvrer.

D’abord, il s’agit d’améliorer le partage des informations pertinentes entre les administrations. Cela passe par une extension du droit de communication entre les organismes afin de détecter les incohérences dans les déclarations, qu’il s’agisse de domiciliation fictive, de revenus non déclarés ou d’activité dissimulée. Cela permet également de sortir du système déclaratif, identifié comme un facteur de fragilité de notre système social. Les échanges d’informations entre organismes, déjà bien développés, doivent être davantage sécurisés juridiquement. L’ouverture à l’article 2 d’un droit d’accès aux données patrimoniales et fiscales pour les organismes de protection sociale et les départements y contribuera, de même que l’article 5, issu d’un travail collaboratif entre la direction de la sécurité sociale et les fédérations des organismes complémentaires d’assurance maladie.

Il est indispensable également de renforcer la lutte contre les fraudes à l’identité ainsi que la vérification de la résidence en France pour le versement de certaines prestations comme l’allocation aux adultes handicapés (AAH), le revenu de solidarité active (RSA) ou le minimum vieillesse. Les travaux de la commission d’enquête de 2020 avaient permis de constater que la fraude à l’identité constitue une porte d’entrée à la fraude aux prestations sociales. De nombreuses fraudes complexes seraient évitées en imposant la production de documents originaux pour certaines formalités administratives et d’une preuve de résidence pour certaines prestations.

Par ailleurs, ces dernières années, nous avons constaté le développement des fraudes en bande organisée. Pour certains réseaux criminels de grande envergure opérant à l’international, la fraude aux prestations sociales et aux aides publiques françaises est devenue une véritable source de revenus, leur permettant de diversifier leurs ressources grâce à des montages transfrontaliers et internationaux. Il est essentiel de prendre pleinement en compte ce type de fraude, notamment par une mobilisation interministérielle des services concernés.

Il faut aussi s'attaquer à la fraude des entreprises, qui représente près de 60 % du manque à gagner total. On ne parle pas ici d'erreurs de bonne foi, mais bien d'actions délibérées d'une minorité d'entre elles, qui pratiquent la sous-déclaration ou le travail dissimulé.

Il est essentiel de renforcer les prérogatives et les pouvoirs des inspecteurs chargés du contrôle, de simplifier leur action et d'adapter le régime de responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre à la réalité du recours massif à la sous-traitance, qui neutralise en pratique la mise en jeu de leur solidarité financière aux dettes du débiteur. Je salue les avancées permises par les dispositions de l'article 21, qui instaure la procédure de flagrance sociale, et de l'article 22, relatif au devoir de vigilance du maître d'ouvrage à l'égard du sous-traitant. Elles amélioreront notablement les outils dont nous disposons pour recouvrer les dettes des entreprises dites éphémères, qui prospèrent en organisant leur propre insolvabilité.

Dans le champ spécifique de l'économie des plateformes, l'article 8 renforce les obligations de vigilance des plateformes de voitures de transport avec chauffeur quant à la réalité de l'activité de leurs chauffeurs et la régularité des exploitants qu'elles mettent en relation, et les assortit de sanctions administratives.

S'agissant des sanctions, pour gagner en efficacité et s'assurer ainsi que la fraude ne paie pas, je suis favorable à une logique pragmatique : réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves et développer les sanctions administratives dès lors que les faits sont avérés. Cela permettra de clarifier l'échelle des sanctions, qui sont aujourd'hui peu lisibles – de multiples sanctions pénales et administratives coexistent et les sanctions pénales sont très peu appliquées. Je proposerai d'ailleurs un amendement en ce sens à l'article 16. L'article 17, qui propose de cumuler les pénalités financières et les sanctions conventionnelles à l'encontre d'un professionnel ayant fraudé, va également dans le bon sens.

Je tiens à souligner que ce projet de loi s'inscrit dans un contexte de forte activité législative en matière de lutte contre la fraude. En juin dernier a été adoptée la « loi Cazenave » contre toutes les fraudes aux aides publiques. Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 reprend à l'identique certains articles du présent texte, ce qui soulève des questions d'articulation entre les deux. Notre responsabilité sera donc de veiller à la cohérence d'ensemble de ce dispositif législatif, afin d'éviter les doublons, les contradictions ou les effets de bord pour les acteurs de terrain.

Gardons à l'esprit que nous serons parfois amenés à proposer des évolutions législatives concernant des articles de lois qui n'ont encore jamais été mis en œuvre, faute de décret d'application. C'est la raison pour laquelle je veillerai à ce qu'un juste équilibre soit préservé entre l'objectif de lutte contre la fraude et les dispositions en matière d'accès aux données personnelles ou d'encadrement des libertés individuelles que nous pourrions être amenés à consentir.

En matière de fraude sociale, beaucoup peut être fait au niveau réglementaire, voire par l'adoption de bonnes pratiques. Nous ne devons donc pas céder à la tentation de la surlégislation, n'intervenant que lorsque la loi constitue le vecteur indispensable de la mesure envisagée.

Ce projet de loi nous offre l'occasion de rappeler que la lutte contre la fraude n'est pas dirigée contre les bénéficiaires légitimes de notre protection sociale : elle est au contraire la condition de sa pérennité et de son acceptabilité. C'est dans cet esprit de fermeté, mais aussi de responsabilité et de mesure que je souhaite aborder l'examen des articles.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Disons les choses sans détour : si nous examinons ce texte aujourd'hui, c'est parce que l'ampleur de la fraude est devenue impossible à dissimuler, impossible à relativiser et impossible à tolérer davantage. L'État est rattrapé par une réalité qu'il a trop longtemps refusé de voir : il existe un système parallèle où des milliards échappent chaque année à la solidarité nationale.

Il est inutile de nous expliquer qu'il s'agirait d'une prise de conscience tardive mais sincère. Ce virage, le Rassemblement national l'a exigé noir sur blanc dans son contre-budget. Il réclame depuis longtemps une politique cohérente, ambitieuse et structurée en faveur de cette lutte contre la fraude sociale que vous concédez aujourd'hui sous la pression des faits.

Il ne s'agit pas d'incidents isolés : chaque année, des dizaines de milliards d'euros sont détournés, entre prestations indûment perçues ou identifiées comme frauduleuses, travail dissimulé et fraude organisée. Plus de 20 milliards de fraude ont été détectés, et le montant total est estimé à 70 milliards.

Ces montants colossaux ne sont rien d'autre qu'un impôt clandestin prélevé sur les Français honnêtes. Pendant que nos compatriotes travaillent, cotisent et se serrent la ceinture, d'autres exploitent les failles d'un système devenu trop complexe, trop opaque, trop peu contrôlé et trop souvent abandonné par l'État.

Mais l'enjeu dépasse la simple question financière. La fraude est devenue un problème de sécurité nationale. Les réseaux criminels, notamment ceux du narcotrafic, utilisent les dispositifs sociaux pour financer leurs activités, occuper des logements, structurer les flux, blanchir leurs profits. Là où l'administration renonce à contrôler, c'est le crime organisé qui s'installe.

Lutter contre la fraude sociale, c'est donc aussi frapper au portefeuille les trafiquants, assécher l'économie souterraine, protéger les quartiers et les élus locaux. Fermer les robinets de l'argent public détourné, c'est priver les réseaux d'une partie de leur oxygène financier.

Dans ce contexte, ce projet de loi ne peut pas être une opération cosmétique de plus. Il doit donner lieu à des contrôles massifs, intelligents et réellement ciblés, instaurer des sanctions automatiques, rapides et dissuasives, permettre un accès effectif aux fichiers pour débusquer les fraudes, bref favoriser une reprise en main de L'État face à ceux qui vivent de la fraude et de la prédation.

Mme Annie Vidal (EPR). Au cœur de notre pacte républicain, il y a un principe simple : le consentement à l'impôt. Il repose sur la confiance de chacun dans la bonne utilisation de l'argent public. Lorsque certains fraudent, c'est toute cette confiance qui vacille. C'est pourquoi la lutte contre la fraude sociale n'est pas un simple exercice technique, mais un impératif démocratique.

Le 23 octobre, le Premier ministre rappelait qu'il ne fallait pas confondre l'erreur et la fraude. Contrairement à ce que certains laissent entendre, l'objectif n'est jamais de sanctionner un citoyen de bonne foi, mais de cibler ceux qui organisent la fraude et affaiblissent la solidarité nationale.

Ce projet de loi marque une avancée majeure, car il opère enfin un découplage entre les administrations. Une véritable coordination interministérielle permettra de s'attaquer à la fraude dans toute sa complexité – elle représente 20 milliards d'euros. Les dispositifs successifs aux critères multiples ont créé des failles que nous devons combler.

Un principe doit nous guider : frauder les finances publiques, c'est affaiblir l'action publique, détourner des ressources essentielles et miner la confiance des citoyens. C'est dans cet esprit que ce projet de loi développe quatre axes : prévenir, détecter, sanctionner et recouvrer. Prévenir, c'est rendre la fraude plus coûteuse que le respect de la loi et éviter que nos propres mécanismes ne créent des opportunités de contournement du système. Détecter, c'est améliorer la circulation de l'information entre les services et avec les acteurs du système assurantiel. Sanctionner, c'est revoir des sanctions qui ne sont plus dissuasives. Recouvrer, enfin, c'est permettre d'agir vite. À cet égard, la nouvelle procédure de flagrance sociale avec gel immédiat des avoirs en cas de travail dissimulé constitue une avancée indispensable.

Notre groupe soutiendra donc ce projet de loi.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Pour commencer, j'aimerais vous signifier notre ras-le-bol. Depuis trois ans que j'ai l'honneur de siéger dans cette commission, nous enchaînons les textes qui ne répondent pas aux urgences du pays. J'aurais aimé qu'on examine un texte sur le sans-abrisme, sur la précarité étudiante ou sur les soignants qui quittent l'hôpital public, mais non : rien qui change fondamentalement la vie du peuple français.

À quoi devons-nous le présent texte ?

Le déficit de la sécurité sociale, qui s'élevait à 23 milliards d'euros l'année dernière, devrait tourner autour de 20 milliards cette année – restons néanmoins prudents car ce montant est toujours sous-évalué. Or le Gouvernement escompte retirer seulement 1,5 milliard de ce texte, montant que le Haut Conseil des finances publiques considère d'ailleurs exagéré. Du reste, quand bien même vous parviendriez à récupérer le montant total des fraudes sociales, cela ne représenterait que 13 milliards – 8 milliards de fraudes aux cotisations commises par les entreprises et 5 milliards d'erreurs et de fraudes aux prestations sociales. Vous n'avez donc pas présenté ce texte pour des raisons financières.

Vous ne l'avez pas non plus déposé pour des raisons morales, car vous vous en seriez pris à la fraude fiscale, estimée entre 80 et 120 milliards d'euros. Depuis dix ans, les équivalents temps plein dédiés à la fraude fiscale diminuent tandis que ceux mobilisés contre la fraude sociale augmentent. Tous les moyens de l'État sont mobilisés pour s'acharner sur un petit pourcentage de personnes qui vivent avec 800 à 1 000 euros et qui ont fraudé pour un montant de 70 euros, tandis que les gros fraudeurs échappent aux sanctions.

Ce texte traduit une politique de classe. Cela fait trois ans que vous menez une politique de classe. Nous, nous avons choisi notre camp : nous sommes du côté du peuple.

Mme Martine Froger (SOC). Ce texte, présenté comme visant à renforcer la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, exige de notre part une analyse lucide. Derrière l'affichage d'équité, il continue de concentrer l'effort de contrôle sur les publics les plus modestes en préservant les mécanismes de fraude les plus coûteux pour la collectivité.

Plus des deux tiers de ses articles visent les allocataires : renforcement massif des contrôles, interconnexion de fichiers, croisement automatisé de données, suspension conservatoire des droits sur simple soupçon. À l'inverse, aucune mesure ambitieuse n'est prévue pour s'attaquer à la fraude fiscale de grande ampleur : pas de moyens supplémentaires pour la direction générale des finances publiques (DGFiP), ni de transparence renforcée sur l'usage des aides publiques, ni d'instrument nouveau pour contrer les transferts artificiels de bénéfices.

Voilà la réalité. L'État s'acharne à contrôler quelques centaines d'euros, mais détourne le regard des montages qui permettent d'en soustraire des centaines de millions. C'est un choix politique aussi clair que contestable. Ce n'est pas le nôtre.

Pis, cette logique s'appuie désormais sur une surveillance numérique aux contours inquiétants. Malgré les avertissements de la Défenseure des droits sur les biais, les discriminations et les atteintes à la vie privée qu'elle implique, vous transformez le bénéficiaire en suspect et l'algorithme en juge. Ce glissement n'est pas seulement maladroit, il est contraire à nos principes républicains.

Notre responsabilité est claire : combattre toutes les fraudes, mais sans stigmatiser les plus précaires, sans transformer l'état social en état policier, et en concentrant nos efforts sur les acteurs dont les pratiques ont réellement un coût pour la nation.

Dans sa version initiale, ce texte présentait un certain équilibre que la majorité sénatoriale a dénaturé. Les dispositifs de lutte contre la fraude fiscale et la fraude aux cotisations ont cédé la place à une suspicion généralisée envers les allocataires, avec des atteintes massives aux droits fondamentaux. C'est pourquoi le groupe Socialistes et apparentés a déposé, dans un esprit de responsabilité, des amendements visant à réorienter profondément ce texte et à réaffirmer l'exigence de justice fiscale et sociale qui est au cœur de notre pacte républicain.

M. Fabien Di Filippo (DR). Ce texte récemment examiné par le Sénat vise à endiguer les fraudes sociales. Quand on sait que le déficit de la sécurité sociale atteint 20 ou 23 milliards d'euros, on comprend bien que la situation actuelle ne saurait perdurer, sans compter que la facture pèsera sur les générations futures. Si nous ne sommes pas capables de consentir des efforts, l'ensemble de notre système social – maladie, dépendance, retraites – risque d'être mis en péril.

Non, ce n'est pas parce que la gauche s'oppose à ce texte qu'elle serait du côté du peuple. Comme s'il y avait une bonne fraude, socialement acceptable, et une fraude condamnable ! L'objet de ce texte, ce sont les personnes qui bénéficient de l'argent de la criminalité, les entreprises qui recourent au travail dissimulé ou clandestin, les acteurs du blanchiment d'argent. Il s'agit d'infractions très graves dont j'espère que vous ne considérez pas qu'elles sont l'apanage du peuple : ce serait une vision pour le moins stigmatisante qui devrait vous amener à vous remettre en question.

Bien sûr que la collaboration entre la police, les douanes et l'administration fiscale doit être renforcée. La fraude relative au transport sanitaire, qui atteint plusieurs millions d'euros, doit être jugulée. Notre généreux système social ne doit plus bénéficier à des personnes qui coulent une vie douce à l'étranger sans jamais rendre de comptes.

Ce projet de loi a un seul but : redistribuer ces sommes au profit des personnes qui en ont réellement besoin pour se soigner, pour vivre dignement à la retraite ou surmonter des coups durs, de manière temporaire. En vous opposant à tout cela, vous permettez à certains de continuer à voler l'argent du peuple.

M. Alexis Corbière (EcoS). Pour l'essentiel, ce projet de loi est une attaque frontale contre les plus modestes. C'est un texte qui prétend lutter contre toutes les fraudes, mais qui s'acharne essentiellement sur ceux qui n'ont plus grand-chose. Pour le résumer en une formule, c'est un texte fort contre les faibles, mais très faible contre les véritables responsables. Alors qu'il affiche une égalité entre fraude sociale et fraude fiscale, 80 % de ses mesures visent en réalité les bénéficiaires sociaux les plus modestes, les personnes malades, les personnes handicapées, les familles à bout de souffle. Voilà les ennemis de ce texte et de ceux qui le soutiennent.

Ce projet de loi traduit une suspicion généralisée : la personne qui perçoit une aide sociale est suspecte. Elle est coupable de fraude avant d'être innocentée ou considérée comme de bonne foi. Ce n'est plus liberté, égalité, fraternité, c'est surveiller, contrôler, pénaliser.

La fraude fiscale, qui coûte dix à quinze fois plus à l'État que la fraude sociale, est à peine abordée dans ce texte. Le Gouvernement ose parler de responsabilité lorsqu'il affaiblit les services publics tout en continuant à verser des milliards d'aides publiques aux entreprises sans aucune condition. Il refuse de travailler sur le non-recours, autrement dit sur les millions de personnes qui ne touchent pas les aides auxquelles elles ont droit. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 34 % des personnes ayant droit au RSA n'en font pas la demande, ce qui représente des millions de personnes et 5 milliards d'euros de prestations non versées. Il s'agit en quelque sorte d'une fraude sociale à l'envers. Nous avons déposé des amendements à ce sujet, qui ont été écartés.

Ce texte défend une logique dangereuse : la pauvreté devient un motif de suspicion automatique. Il prévoit un élargissement sans précédent des pouvoirs de surveillance de l'État social, qui touche en premier lieu, bien sûr, les allocataires du RSA. Pourtant, selon la Caisse nationale des allocations familiales, la fraude au RSA détectée représente moins de 0,3 % du déficit social. Sous couvert de lutter contre la fraude, vous constituez un fichier national de fraudeurs sociaux.

Il s'agit en réalité d'un texte politicien qui vise à détourner vers les plus modestes la colère populaire à l'encontre de ceux qui profitent du système. Nous ne tomberons pas dans ce piège. Nous ne lutterons pas contre les plus faibles. Au contraire, nous mènerons la bataille pour améliorer les conditions de vie des plus modestes.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Ce projet de loi, particulièrement nécessaire dans le contexte budgétaire actuel, permet d'inscrire dans un cadre structuré la lutte contre toutes les fraudes, celles des employeurs comme celles des structures de santé ou des allocataires qui abusent ou trichent. Les montants en jeu sont considérables : à eux seuls, les détournements de prestations et de cotisations sociales représentent près de la moitié du déficit attendu de la sécurité sociale pour 2026. Nous partageons donc l'objectif du Gouvernement, qui est de recouvrer ces sommes et de doubler le montant de la fraude détectée dans les cinq prochaines années.

Face à ces comportements, notre réponse doit être ferme mais mesurée. Je ne crois aux postures ni de ceux qui veulent frapper fort, parfois au détriment des plus petits, ni de ceux qui laissent entendre que lutter contre la fraude sociale reviendrait à mener une chasse contre les plus modestes. Nous devons veiller à ce que ce texte parvienne à un équilibre qui préserve la justice sociale à laquelle nous sommes attachés.

Le texte doit donner aux agents les moyens juridiques et techniques de renforcer leur contrôle. Notre objectif est, non de sanctionner ceux qui commettent des erreurs, mais de protéger la solidarité nationale contre ceux qui la détournent et s'organisent pour exploiter ses failles, au détriment de ceux qui en ont besoin. C'est pourquoi il convient de distinguer les notions d'erreur de bonne foi, d'abus, de fraude et de réseau criminel organisé.

Ce texte doit bénéficier à ceux qui respectent la loi – y compris en améliorant les chiffres du non-recours – et au redressement de nos finances publiques. Après avoir présenté un rapport lors du Printemps social de l'évaluation et déposé une proposition de loi, j'y ai travaillé pendant plusieurs mois avec le Gouvernement, notamment s'agissant du partage de l'information entre l'assurance maladie et les organismes complémentaires – car, pour avoir une action efficace, l'État doit se coordonner avec tous les acteurs du système.

Dans la continuité du travail engagé par le groupe Les Démocrates et sous réserve du maintien d'un équilibre, nous proposerons certaines améliorations à ce texte.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Nous examinons un texte attendu et nécessaire dont chacun mesure l'enjeu : rétablir la confiance dans notre système de protection sociale en donnant enfin aux caisses, aux départements, à France Travail et à l'ensemble des opérateurs les moyens de lutter contre une fraude qui a profondément changé de nature. Il faut regarder la réalité en face : la fraude sociale est devenue professionnelle, organisée et parfois industrialisée. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale l'évalue à au moins 13 milliards d'euros. Or elle n'est détectée qu'à hauteur de 2,9 milliards. Cet écart est un signal d'alarme démocratique : il fragilise le consentement à l'impôt et abîme le lien de confiance entre les Français et la sécurité sociale.

Nous voulons rappeler un principe simple : lutter contre la fraude, c'est protéger notre modèle social, non le fragiliser ; c'est garantir que chaque euro prélevé sert effectivement celles et ceux qui y ont droit et refuser que des acteurs, voire des réseaux, prospèrent sur la naïveté ou les limites de l'État. Non, monsieur Corbière, monsieur Boyard, ce n'est pas mener une lutte des classes ! C'est vous qui considérez que la fraude est ou non acceptable selon la classe sociale à laquelle appartiennent les fraudeurs – alors même que ses victimes sont la plupart du temps les plus vulnérables.

Nous saluons la démarche du Gouvernement et la majorité des apports du Sénat : amélioration du partage d'informations – trop de silos empêchent la détection des fraudes complexes ; modernisation et adaptation des pouvoirs d'enquête aux fraudes numériques, transfrontalières ou professionnelles ; renforcement des moyens de recouvrement de France Travail et des caisses afin que les fraudeurs ne puissent plus organiser leur insolvabilité ; proportionnalité et lisibilité des sanctions, notamment contre le travail dissimulé et les réseaux structurés.

Pour notre groupe, cette action est indispensable car il n'y a pas de solidarité durable sans responsabilité, pas de protection sociale forte si elle est vulnérable aux contournements, pas d'État juste si la loi ne s'applique qu'à ceux qui respectent les règles. Nous serons au rendez-vous de cette exigence.

M. Stéphane Viry (LIOT). Lutter contre la fraude, qui est le fait de tricheurs, c'est restaurer la confiance en nos institutions sociales et défendre ceux qui cotisent loyalement contre ceux qui détournent l'argent public.

En 2023 et en 2025, des gouvernements différents ont déjà pris des mesures pour lutter contre la fraude sociale. Il s'agit désormais d'un objectif largement partagé, à juste titre : le Conseil d'analyse économique en estime le montant entre 13 milliards et 16 milliards d'euros ! Disposer de cet argent aurait sans doute largement modifié le débat que nous avons eu sur le déficit de nos comptes sociaux.

La lutte contre la fraude ne doit pas être un enjeu politicien : c'est un objet d'intérêt national. De l'avis même du Conseil d'État, ce texte ne représente pas le grand soir, puisqu'il ne vise qu'à renforcer les outils existants. Le dispositif a été musclé par le Sénat. Le groupe LIOT appréciera le projet de loi en fonction de sa pertinence ; les moyens de contrôle et de recouvrement qui en ressortiront devront être à la fois justes et efficaces.

M. le rapporteur. Je précise en préambule que je ne suis pas, en l'absence des ministres concernés, le porte-parole du Gouvernement. Mon objectif, je l'ai annoncé, est de parvenir à un équilibre.

L'ancien président de la commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales que je suis le confirme : la fraude a changé de nature. Elle est plus organisée et plus industrielle, des sommes significatives sont de plus en plus souvent détournées par des réseaux organisés. C'est contre ce phénomène qu'il convient de lutter. À ceux d'entre vous qui prétendent être les seuls à se dresser du côté du peuple, je rappelle que nous avons tous, ici, reçu de nos concitoyens le mandat de les représenter. Nous voulons tous lutter contre le travail dissimulé, par exemple, et le détournement de l'argent public devrait tous nous concerner. Ce n'est pas nous qui nous attaquons aux plus vulnérables, mais ceux qui, par leurs détournements, empêchent l'argent d'aller là où il devrait aller. C'est l'honneur de notre assemblée de permettre que les sommes ainsi récupérées servent l'intérêt général et le bien commun. Cet objectif devrait nous unir et non nous diviser.

Il m'arrivera d'insister, au cours de nos débats, sur la nécessité de préserver les libertés individuelles, mais nous devons également veiller à ce que la lutte contre la fraude soit efficace. J'invite celles et ceux d'entre vous qui doutent de l'équilibre du texte à cet égard à lire l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), qui estime qu'à quelques éléments près, le texte ne comporte pas de déséquilibres majeurs.

J'ajoute que, si notre commission n'aborde que la lutte contre la fraude sociale, c'est parce que les articles du texte relatifs à la fraude fiscale ont été délégués – et c'est logique – à la commission des finances. Je vous invite à les étudier : vous constaterez qu'ils permettront d'actionner des leviers très efficaces pour lutter contre cette fraude.

Il n'y a pas de fraude du pauvre et de fraude du riche : une fraude est une fraude. Ce texte peut nous permettre d'agir dans l'intérêt général grâce à des dispositifs équilibrés.

M. le président Frédéric Valletoux. Avant d'en venir à l'examen des amendements, je précise que l'audition des membres du Gouvernement n'a pas été possible pour des raisons liées à leur agenda.

Par ailleurs, je vous propose que nous maintenions la règle qui donne à chacun une minute pour défendre son amendement.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Cette règle peut se comprendre s'agissant de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui est encadrée par des délais constitutionnels. Mais ce n'est pas le cas de ce texte, qui traite, qui plus est, de sujets vastes et techniques. Je propose donc que nous revenions à la règle des deux minutes ; sinon, nous ne serons plus qu'une chambre d'enregistrement.

M. le président Frédéric Valletoux. Tâchons, en tout cas, d'aller à l'essentiel.

TITRE I^{ER}

AMÉLIORER LA DÉTECTION DE LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE

CHAPITRE I^{er}

Mettre en commun et exploiter les informations nécessaires à la lutte contre la fraude

Article 2 : *Étendre l'accès des organismes de protection sociale aux bases de données patrimoniales*

Amendements de suppression AS273 de M. Paul-André Colombani et AS394 de Mme Sophie Taillé-Polian

M. Paul-André Colombani (LIOT). L'article 2 vise à étendre notamment aux services départementaux chargés de la gestion du RSA l'accès direct à plusieurs fichiers fiscaux sensibles. Si la lutte contre certaines irrégularités constitue un objectif légitime, l'ouverture large de l'accès à ces fichiers, sans critères préalables ni garanties renforcées, soulève des questions de proportionnalité et de protection des données personnelles. L'accès direct aux informations bancaires, patrimoniales ou notariées doit être strictement encadré, en particulier s'agissant de publics accompagnés dans le cadre d'un dispositif social comme le RSA. Il ne doit pas

fragiliser la relation de confiance entre les usagers et les administrations chargées de leur suivi.

M. Alexis Corbière (EcoS). Nous n'avons aucune complaisance pour la fraude, mais nous considérons que ce texte est déséquilibré. Alors qu'il sera sans effet sur la fraude fiscale, dont je rappelle qu'elle est estimée entre 80 et 100 milliards d'euros, il multiplie les dispositifs intrusifs, vexatoires et humiliants en matière de fraude sociale. Nous ne sommes pas dupes ! La fraude des pauvres est une pauvre fraude – la formule n'est pas de moi.

Votre complaisance pour la fraude fiscale nous sidère. Ces fraudeurs-là sont intouchables, ils ont toutes les excuses ! Face à eux, vous n'êtes pas faibles, vous êtes inexistants. Vous pouvez vous indigner de nos propos, nous ne tomberons pas dans le piège qui consiste à profiter de la colère populaire, réelle, contre les fraudeurs en la tournant contre les pauvres gens qui font des erreurs, ou même qui trichent. Tel sera notre fil conducteur au cours de cette discussion. On connaît le refrain – c'est la faute aux pauvres, aux étrangers... – et il nous indigne ! Nous ne participerons jamais aux manœuvres qui visent à nous diviser. On ne peut pas humilier les pauvres et faire preuve de complaisance à l'égard des puissants qui trichent.

M. le rapporteur. Ces amendements soulèvent la question de la proportionnalité entre la lutte contre la fraude et le respect des exigences de protection des données personnelles. Permettez-moi de dissiper les doutes à ce sujet.

L'article 2 vise à étendre à l'ensemble des organismes de protection sociale le droit d'accès à des données fiscales et patrimoniales dont bénéficient d'ores et déjà, depuis la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière, les caisses d'allocations familiales (CAF), France Travail et la Mutualité sociale agricole (MSA). Le dispositif n'est donc pas nouveau. La DGFIP et certains organismes de protection sociale ont déjà instauré des échanges d'informations similaires à des fins de lutte contre la fraude.

La Cnil, auditionnée, a apprécié favorablement le dispositif de l'article 2, dont la rédaction actuelle prévoit systématiquement des finalités précises et limite le bénéfice de l'accès aux seuls agents « individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret ». Les différents accès aux données prévus à l'article 2 sont, de ce fait, justifiés et proportionnés.

L'article prévoit un décret en Conseil d'État pour préciser la traçabilité des consultations effectuées, les modalités de conservation et de destruction des informations consultées ainsi que les modalités de formation des agents concernés.

Enfin, je précise qu'au Sénat, le Gouvernement s'est engagé en séance publique à ce que tout nouvel accès soit strictement limité aux besoins et à consulter à nouveau la Cnil pour la mise à jour des actes réglementaires relatifs à la définition des catégories d'agents concernés et aux modalités d'accès aux informations.

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Vous ne nous empêcherez pas de contextualiser notre discussion. Par exemple, si votre politique de lutte contre la fraude vise à rassurer les agents de service hospitalier, sachez qu'ils attendent autre chose que ce texte : ils veulent que leur travail leur permette de vivre au-dessus du seuil de pauvreté et que vous trouviez les moyens d'éviter aux patients d'attendre six heures aux urgences.

Nous nous devons de dénoncer votre hypocrisie. Il n'est pas vrai que vous entendez lutter contre les fraudes sociales et fiscales : en dix ans, les moyens de la lutte contre les premières ont été multipliés par deux à cinq selon les caisses, tandis que ceux de la DGFIP diminuaient ! On affecte toutes les ressources de l'État à la lutte contre une toute petite fraude dont les montants, même s'ils étaient entièrement recouvrés, ne permettraient pas de boucher le trou de la sécu.

Et puisque nous parlons de données, en 2021, une fuite a affecté 500 000 dossiers de patients ; en 2022, 510 000 comptes Ameli ont été compromis ; en 2024, des données de France Travail contenant le numéro de sécurité sociale ont été exfiltrées et des comptes de professionnels de santé ont été compromis à la Caisse nationale de l'assurance maladie. Bref, on a une fuite massive de données tous les six mois et vous voulez permettre à tous les agents d'avoir accès à des données concernant le patrimoine des assurés ! Je ne crois pas que ce soit ce qu'attend le peuple français. Nous voterons pour ces amendements de suppression.

M. Christophe Bentz (RN). Il n'y a pas lieu de s'indigner, cher collègue Corbière. Nous avons tous la même sincérité dans la lutte contre toutes les fraudes, sociales et fiscales. La Cour des comptes estime leurs montants à 13 milliards d'euros pour la première, 60 à 80 milliards pour la seconde. En tout cas, vous pouvez compter sur le groupe Rassemblement National dans ce domaine.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Monsieur Boyard, vos propos sont scandaleux. Nous voulons lutter contre les fraudes pour protéger ceux qui, riches ou non, travaillent et paient pour les autres. Pour nous, une fraude est une fraude et doit être combattue. Nous refusons que vous rameniez ce combat à une lutte des classes. C'est délirant. Les personnes vulnérables, modestes, qui paient à la place des autres sont très choquées par vos propos.

M. Hendrik Davi (EcoS). Ce projet de loi est déséquilibré et malintentionné. Non seulement vous ne vous occupez pas de la fraude fiscale, mais vous semblez omettre que 34 % seulement des fraudes sociales sont le fait des assurés, pourtant ciblés dès le premier article que nous examinons. Le reste relève pour 56 % des employeurs et pour 10 % des professionnels de santé. Par ailleurs, les fraudes aux prestations ne représentent que 0,3 % des allocations chômage, 10 % des allocations familiales, 0,7 % des prestations servies par l'assurance maladie et 0,01 % de celles servies par l'assurance vieillesse. Leur montant est donc relativement minime et il est, d'une certaine manière, compensé par le non-recours

aux droits, bien plus massif. Pour ces différentes raisons, nous estimons que le texte est mal pensé.

Mme Annie Vidal (EPR). J'apprécie peu qu'on nous fasse dès le début de l'examen de ce texte le procès d'être malintentionnés. Avançons plutôt sur les divers types de fraudes que vous avez pris soin d'énumérer.

Monsieur Boyard, vous mélangez un tas de chiffres tirés d'on ne sait où et vous en tirez des conclusions : cela manque un peu de rigueur

M. Paul-André Colombani (LIOT). Pour en revenir au fond, des données très sensibles vont circuler et il nous appartient, en tant que législateur, de poser un cadre en déterminant des critères plutôt que de nous en remettre à des décrets.

Mme Sandrine Runel (SOC). Nous venons à peine de commencer que toute l'attention se focalise sur les allocataires, considérés comme des fraudeurs en puissance alors que la plupart perçoivent entre 600 et 900 euros de prestations chaque mois. Pourtant, la fraude sociale est davantage le fait des professionnels de santé ou des diverses caisses. Laissons le bénéfice du doute à des personnes qui sont souvent confrontées à des situations administratives particulièrement complexes du fait de trop-perçus.

Nous sortons de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui comprenait un certain nombre d'horreurs. Ne retombons pas dans ces travers.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Nous sommes en commission : examinons ce texte de manière posée, article par article, sans basculer directement dans la lutte des classes ! Le débat risque sinon d'être stérile, et répétitif. Le groupe Dem vise un texte équilibré, où seront pris en compte aussi bien les employeurs que les bénéficiaires de prestations sociales ou de l'assurance chômage.

Ne faites pas de procès d'intention, madame Runel. J'ai encore dans l'oreille vos propos sur le parti de la honte !

M. le rapporteur. Certains considèrent d'emblée qu'il y aurait un déséquilibre intentionnel dans ce texte, mais ce n'est pas parce que nous ne traitons pas de la fraude fiscale dans cette commission qu'elle n'est pas prise en compte ! Les articles qui s'y rapportent ont été délégués à la commission des finances car ces questions n'entrent pas dans le périmètre de notre commission.

Certes, monsieur Colombani, il serait bon de pouvoir fixer dans la loi l'encadrement de l'accès, mais j'ai cherché à me rapprocher des usages. Or les dispositions de ce type relèvent habituellement du domaine réglementaire. L'article 2 prévoit même un décret en Conseil d'État, ce qui apporte des garanties supplémentaires. Selon la Cnil, il n'y a pas lieu de s'inquiéter.

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

Amendement AS527 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Le Sénat a étendu les droits d'accès aux bases patrimoniales et fiscales pour les agents chargés des affaires consulaires. Notre amendement entend apporter des garanties supplémentaires en précisant que seuls les fichiers Ficovie et Ficoba seraient concernés. Les services de la DGFIP et du ministère des affaires étrangères ont en effet estimé que ces fichiers, qui portent respectivement sur les contrats d'assurance vie et les comptes bancaires, étaient les plus adaptés pour répondre aux missions d'instruction des demandes d'aides sociales, de secours et de bourses scolaires qui incombent à ces personnels.

En outre, à des fins de clarification juridique, cet amendement codifie la nouvelle disposition au sein d'un article dédié de manière à ne pas créer de confusion avec les dispositions relatives aux organismes de protection sociale.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, ne venez pas me dire qu'il n'y a pas de disproportion dans la prise en compte de la fraude fiscale et de la fraude sociale : 31 articles sont examinés par la commission des finances et 71 par la commission des affaires sociales !

Je réitère ma question : est-il vrai que depuis dix ans, les moyens dévolus aux agents de la DGFIP chargés de lutter contre la fraude fiscale diminuent et que ceux qui sont consacrés aux agents chargés de lutter contre la fraude sociale augmentent ?

J'aimerais par ailleurs que vous nous précisiez combien rapportera chaque disposition. Ce texte va nous occuper des jours en commission et en séance alors que, de l'avis même du Haut Conseil des finances publiques, on ne peut pas même en attendre 1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires. S'il s'agit de trouver une telle somme, j'ai un moyen plus rapide : adopter un amendement mettant fin aux exonérations de cotisations sociales pour les salaires situés au-delà d'un certain seuil. Cela nous fera gagner du temps !

M. Alexis Corbière (EcoS). Nous sommes en droit de juger ce texte à l'aune de l'importance que lui accorde le Gouvernement lui-même. Dès son discours de politique générale, Sébastien Lecornu a évoqué ce projet de loi comme le grand œuvre de son gouvernement, désignant les fraudes aux finances publiques comme une atteinte directe au pacte républicain. Mais les chiffres sont cruels : seul un tiers du texte est consacré à la fraude fiscale, qui porte sur 80 milliards à 100 milliards d'euros, les deux tiers étant dédiés à la fraude sociale, qui représente 13 milliards ! Une telle disproportion conduit s'interroger : pourquoi ne pas s'attaquer aux vrais fraudeurs ? C'est comme si, pour lutter contre la délinquance dans un quartier, vous vous en preniez seulement aux petits gars du coin de la rue et pas aux gros bandits pourtant bien identifiés. Soit vous vous trompez de cible, soit – et j'ai plutôt tendance à penser que c'est le cas – vous faites exprès de ne viser qu'une catégorie de la population.

Par ailleurs, monsieur le président, nous ne sommes pas contre l'amendement du rapporteur.

M. le président Frédéric Valletoux. Je rappelle que le débat en séance publique nous permettra d'examiner toutes les mesures de texte, qu'elles visent la fraude fiscale ou la fraude sociale.

M. Thibault Bazin (DR). Pourquoi ce projet de loi est-il évoqué en même temps que les textes budgétaires, monsieur Corbière ? Parce que le Conseil constitutionnel a censuré les articles des textes budgétaires destinés à lutter contre les fraudes fiscales et sociales que nous avons votés l'an dernier de manière consensuelle. Il s'agissait de mesures concrètes, comme la possibilité pour l'assurance maladie de prévenir les complémentaires, et réciproquement, en cas de fraude. Il importait donc désormais de présenter un texte *ad hoc*.

Il nous faut avancer sur la détection comme sur le recouvrement. En matière de fraude fiscale, les sommes sont recouvrées en très grande partie ; les fraudes sociales, quant à elles, sont bien détectées mais il est difficile de recouvrer les sommes, pour de multiples raisons, qui tiennent notamment aux questions d'indus. Plutôt que de se livrer à des calculs sur le nombre d'articles concernés par ces deux types de fraude, améliorons la lutte sur ces deux fronts car il y a de la justice sociale, qui doit tous nous rassembler.

M. Théo Bernhardt (RN). Nous voterons contre cet amendement. Certes, il importe de protéger les données, mais pas au détriment de la lutte contre la fraude. Nous voulons encourager le croisement des données entre organismes, notamment entre assurance maladie et complémentaires, sauf lorsque le secret médical risque d'être remis en cause.

M. le rapporteur. Monsieur Boyard, s'agissant des moyens, je vous invite à consulter le rapport de la Cour des comptes.

Par ailleurs, il ne faut pas évaluer le texte sous un angle strictement quantitatif, en comptant le nombre d'articles consacrés à tel ou tel type de fraude, mais sous un angle qualitatif, en regardant les améliorations qu'il apporte. Le code général des impôts n'est pas rédigé de la même manière que le code de la sécurité sociale : certains ajouts y sont inutiles car des modifications y ont déjà été effectuées. Vous vous gardez bien de rappeler d'ailleurs que la loi Cazenave comporte beaucoup plus de dispositions sur les fraudes fiscales que sociales.

Soyons objectifs, remettons les choses en perspective, gardons-nous d'une vision manichéenne !

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS336 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Nous proposons que les personnels des caisses de la MSA en charge du recouvrement bénéficient, comme les agents de contrôle de la caisse centrale de la MSA et comme les personnels chargés du recouvrement des fraudes sociales dans les caisses du régime général, d'un accès direct aux bases Ficovie, Patrim et à la base nationale de données patrimoniales.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Merci, monsieur le rapporteur, de m'avoir incité à consulter le rapport de la Cour des comptes : il indique clairement que les moyens dédiés à la DGFIP baissent tandis que les moyens alloués à la lutte contre les fraudes sociales augmentent. Si l'on n'a pas de moyens pour lutter contre la fraude fiscale, on peut s'interroger sur l'applicabilité d'un texte censé être équilibré.

La symbolique a son importance : ce texte vient pointer du doigt des gens qui ne sont pas les vrais responsables de l'aggravation du déficit de la sécurité sociale. Les fameux fraudeurs sociaux ne représentent rien dans la masse des fraudes dans notre pays, d'autant que sur les 13 milliards d'euros de la fraude sociale, 8 sont à imputer aux entreprises.

M. le rapporteur. Vous savez pertinemment que les services sont obligés de se livrer à des estimations, qui sont forcément sujettes à débat. Si davantage de fraudes étaient détectées, le tableau serait sans doute différent.

Par ailleurs, vous négligez l'évolution très forte et nette des fraudes, que nous avons pu mettre en évidence dans un rapport publié en début d'année : au-delà des formes isolées sur lesquelles vous vous focalisez sont apparues des fraudes commises en bande organisée, déployées à un échelon industriel. Souhaitez-vous légitimer ce type de fraudes ? Pour nous, la meilleure manière de protéger le peuple, c'est d'éviter toute forme de fraude.

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

Amendement AS289 de M. Paul-André Colombani

M. Paul-André Colombani (LIOT). Le texte accorde aux agents des services départementaux des droits d'accès direct aux fichiers fiscaux. Pour mieux encadrer ces consultations, qui semblent particulièrement intrusives compte tenu du caractère sensible de ces données financières, nous proposons qu'elles ne soient possibles que si elles sont motivées par des « indices graves et concordants de fraude, dûment consignés dans un dossier », autrement dit par des situations objectivement motivées et proportionnées. Ce serait un gage de confiance à l'égard des bénéficiaires du RSA comme des services qui les accompagnent.

M. le rapporteur. Mon avis sera défavorable. L'accès à ces données est nécessaire pour identifier les risques de fraude. Une telle limitation amoindrirait considérablement la portée des moyens dévolus aux départements pour mener une lutte efficace contre la fraude au RSA.

Par ailleurs, comme aucune précision n'est donnée sur ce qui constitue des indices graves et concordants, votre rédaction serait sujette à des interprétations divergentes et risque de donner lieu à de fortes disparités d'application d'un département à l'autre. Cette condition alourdirait en outre les procédures de consultation et les charges des départements.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Nous voterons pour cet amendement. Ce genre de texte contribue à saper la légitimité de l'État social. Laisser entendre que les mailles du filet seraient trop larges et que les gens volent, c'est clairement un objectif politique.

Dans le cadre de la lutte des classes, les hurlements contre les prétendus abus répondent à des fonctions sociales claires. Disqualifier les bénéficiaires d'une prestation sociale, c'est les dissuader de la demander, autrement dit faire des économies sur leur dos. Créer des soupçons à leur égard, c'est réorganiser l'action des agents de contrôle : un contrôle de recherche d'emploi sera expédié au téléphone en quelques minutes alors que pour annoncer un gros redressement fiscal, on recevra gentiment la personne autour d'un café. Une autre fonction de ces logiques de contrôle, c'est de pousser les gens à renoncer à leurs droits : pour disposer de revenus immédiats, ils sont conduits à prendre des boulots payés au lance-pierre, de type intérim, ce qui aboutit à réduire les salaires d'embauche. Oui, l'État social est une lutte de classes.

Mme Colin-Oesterlé affirmait que s'en prendre aux allocataires permettait de protéger ceux qui travaillent. Cette opposition n'existe que dans vos têtes : la prime d'activité est par définition versée à des gens qui travaillent, 45 % des allocataires du RSA et 20 % des allocataires de l'AAH sont des actifs, les droits dérivés liés à l'assurance vieillesse concernent d'anciens actifs ! Les soupçons que vous entretenez pèsent donc sur des gens qui travaillent.

M. Stéphane Viry (LIOT). Je l'ai dit, mon groupe est favorable au projet de loi : réarmer la lutte contre les fraudes participe du pacte républicain. Cela étant, il faut se préoccuper de l'efficacité des mesures proposées, sachant qu'elles doivent être conformes à ce que nous sommes, c'est-à-dire un État de droit. À cet égard, monsieur le rapporteur, vous avez dit que la notion d'indices graves et concordants n'était pas suffisamment précise. Sauf erreur, elle constitue un élément fondamental du droit français. En droit pénal, on met une personne en garde à vue ou en examen sur le fondement d'indices graves et concordants. C'est une terminologie usuelle.

Le garde-fou que propose notre collègue Colombani me semble donc permettre tout simplement de veiller au respect de l'État de droit, tout en préservant l'efficacité de la lutte contre la fraude. Une fois la loi promulguée, le pouvoir

réglementaire pourrait décliner cette mesure qui ne me paraît pas exorbitante ni contraire aux principes généraux du droit, fondée sur une notion qui fait partie de notre arsenal juridique. Vos arguments, monsieur le rapporteur, me semblent donc un peu courts.

M. le rapporteur. La notion d'indices graves et concordants figure effectivement dans notre droit : c'est un fondement juridique quand on cherche à condamner. Cependant, dans une phase d'instruction, de contrôle, vous devez vérifier la pertinence des informations renseignées. Les départements notamment ont besoin de pouvoir consulter des données saisies par les allocataires, faute de quoi le dispositif prévu ne serait plus opérationnel.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS39 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). Cet amendement vise à refuser l'accès automatique aux fichiers bancaires des allocataires du RSA et, s'agissant des récupérations sur succession, à leurs données patrimoniales. Une telle mesure serait disproportionnée et reviendrait à faire peser sur des personnes en situation de fragilité économique une surveillance intrusive qui n'est pas envisagée pour d'autres populations. Accorder un accès direct à ces données porterait une atteinte manifeste au droit à la vie privée.

M. le rapporteur. Cet amendement supprimerait l'accès, pour les services départementaux, aux fichiers Ficovie et Ficoba. Or les représentants de Départements de France ont indiqué lors de leur audition que cet accès représentait une avancée, qui leur permet de vérifier des déclarations potentiellement frauduleuses. J'ajoute que la Cnil n'y voit pas de difficulté juridique en matière de respect de la vie privée ni de protection des données personnelles, dans la mesure où les finalités sont précisées et où les agents concernés seraient « individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret ».

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Certains collègues estiment que toutes les fraudes se valaient, et l'une d'elles m'a dit que les Français qui m'entendent seraient choqués par mes propos. Je vous propose donc une synthèse.

Si vraiment vous voulez trouver de l'argent, vous pouvez aller chercher 80 milliards d'euros dans la fraude fiscale – mais le nombre d'agents chargés de s'en occuper diminue – ou 8 milliards dans la fraude aux cotisations des entreprises – mais le nombre d'inspecteurs du travail est en baisse. Mais, avec ce texte, vous mettez le paquet sur les 5 petits milliards de fraude sociale, montant qui, s'il était recouvré en totalité – ce qui ne sera jamais le cas – ne servirait pas à augmenter les cotisations des allocataires vertueux mais à réduire de seulement un quart le déficit de la sécurité sociale ! Les trois autres quarts, c'est toute cette fraude légale que représentent vos exonérations de cotisations des entreprises, qui ne créent pourtant pas d'emplois. C'est mathématique.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Ce n'est pas de la fraude !

M. Thibault Bazin (DR). Ce qui est mathématique, c'est de regarder ce qui a été fait. Depuis 2023, en tout, 555 des 780 emplois créés au sein de la DGFIP pour améliorer la lutte contre les fraudes et le recouvrement des amendes ont été affectés au contrôle fiscal. Il ne faut donc pas raconter n'importe quoi.

L'immense majorité des bénéficiaires du RSA ne fraudent pas, et tant mieux. Certains ont néanmoins un train de vie très important, qui peut surprendre. Si vous refusez que les agents aient accès à certaines données bancaires, comment pourront-ils lutter contre la fraude ? Les revenus dissimulés, illégaux, cela existe et un bénéficiaire du RSA qui jouit d'un train de vie manifestement disproportionné, c'est un souci.

Pour mieux lutter contre les fraudes, contre le travail dissimulé, contre les revenus illicites, il faut s'en donner les moyens.

M. Hendrik Davi (EcoS). Si mon dentiste roule en Porsche et que je trouve son train de vie étrange, dois-je le signaler à la caisse d'assurance maladie ? On ne sait jamais, il peut s'agir d'une fraude sociale !

Mme Sandrine Runel (SOC). Il faut arrêter de parler dans la même phrase des bénéficiaires du RSA et des gens qui ont un train de vie délirant ! Je crois que vous n'avez jamais vu un allocataire du RSA : sa première préoccupation, c'est de remplir le frigo, pas de s'acheter une Porsche, ni même d'aller chez le dentiste. Arrêtons la stigmatisation.

Par ailleurs, je redis que l'accès aux données constitue une atteinte à la vie privée et même une entrave à la liberté financière et bancaire des bénéficiaires d'allocations familiales – étant rappelé que les plus pauvres ont déjà du mal à avoir un compte en banque.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS179 de Mme Angélique Ranc

M. Thierry Frappé (RN). Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence globale de la lutte contre la fraude aux prestations sociales départementales, le présent amendement tend à étendre le périmètre des contrôles en donnant accès aux données fiscales pour toutes les aides soumises à conditions de ressources. En effet, la lutte contre la fraude sociale ne saurait se limiter au RSA. L'ensemble des aides versées par les départements reposent sur un même principe d'équité et de solidarité. Toutes les prestations financées par l'impôt doivent revenir aux personnes qui en ont réellement besoin.

Par ailleurs, l'extension des contrôles est pleinement complémentaire avec les dispositions figurant à l'article 6 *bis* du projet de loi, lesquelles organisent la circulation des informations entre les organismes sociaux pour améliorer la détection des irrégularités. Cet amendement poursuit un objectif distinct mais cohérent : l'harmonisation des moyens de contrôle.

M. le rapporteur. L'amendement remplace la mention du RSA par le renvoi à plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles. Vous semblez viser la prestation de compensation du handicap et l'allocation personnalisée d'autonomie, alors qu'il est déjà prévu de donner aux maisons départementales des personnes handicapées un accès étendu aux bases de données fiscales et patrimoniales. Nous considérons en effet que le contrôle doit avoir lieu là où sont effectués les versements.

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Avez-vous regardé la liste des allocations concernées par cet amendement ? Souhaitez-vous réellement imposer un contrôle patrimonial et bancaire ultra-intrusif aux anciens combattants, les voyez-vous comme des fraudeurs en puissance ? Dit comme ça, je vois que ces dispositions commencent à vous choquer, mais ce n'était pas le cas s'agissant des bénéficiaires du RSA ! Je vous prends donc la main dans le sac concernant l'égalité des droits : quand il s'agit de la fraude des ultrariches, vous disparaissiez, mais au moment de taper sur les gens au RSA, vous êtes là ! Retirez donc votre amendement : vous déshonorez notre armée. (*Exclamations.*)

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS151 de M. René Lioret

M. René Lioret (RN). Si l'accès aux données patrimoniales constitue bien sûr un outil indispensable pour les organismes sociaux, il s'agit néanmoins d'informations personnelles très sensibles. En l'absence de garanties suffisantes, je vois un double risque d'utilisation détournée des données et de défiance des administrés envers les dispositifs antifraudes. Par cet amendement, nous proposons donc une solution simple et équilibrée consistant à tracer systématiquement les consultations en enregistrant l'identité de l'agent, l'objet et le fondement juridique de sa demande.

Une telle mesure n'entraînerait aucune complexité supplémentaire, un décret devant déjà encadrer la conservation et la destruction de ce type de données. En outre, la transparence renforcerait la sécurité juridique du dispositif, protégerait la vie privée des bénéficiaires et crédibiliserait notre action contre la fraude. On ne contrôle pas n'importe comment.

M. le rapporteur. Les dispositions ici proposées relèvent du niveau réglementaire. D'ailleurs, l'alinéa 4 de l'article 2 dispose qu'« un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les organismes [...] assurent la traçabilité des consultations effectuées par les agents [...] ainsi que les modalités de conservation et de destruction des informations consultées ».

Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. René Lioret (RN). Est-il prévu de tracer l'identité de la personne qui procède au contrôle ? Voilà le point important, car l'accès à ce type de données peut donner lieu à du trafic d'influence, à du chantage, voire à un enlèvement ; tout est imaginable, surtout en cas de contrôle d'une personne très riche. En cas de problème, il faut pouvoir retrouver le nom de l'agent et le motif de sa consultation.

M. le rapporteur. Je ne peux préjuger du décret qui sera pris, mais la consultation de certains fichiers par les policiers et les gendarmes est systématiquement tracée, ce qui inclut la date et le nom de l'agent. Je suppose que le Conseil d'État reprendra ce fonctionnement, sans toutefois pouvoir vous le garantir.

M. René Lioret (RN). L'amendement permet d'éliminer ce doute.

M. le rapporteur. Je précise que les agents habilités sont systématiquement identifiés précisément. Je réitère donc ma demande de retrait.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Cet amendement ne restreindrait pas la fraude, et je regrette que nous nous en remettions une fois de plus à un décret.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). On oublie étrangement qu'il y a régulièrement – tous les six mois, pas tous les cinq ans – des fuites de données massives dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale. Quelqu'un ici a-t-il donc reçu sur ce point des garanties de la part du Gouvernement, que nous n'avons pu interroger sur ce point ? Je rappelle que le plus souvent, les données sont interceptées sur les systèmes d'information des organismes et non de la sécurité sociale elle-même.

Est-il donc bien prudent de donner aux départements accès à des données aussi sensibles alors que leurs serveurs et leurs logiciels sont parfois obsolètes et que leurs fonctionnaires sont rarement formés à cet effet ? En l'absence de garanties, je plaide pour ne pas accepter cette disposition.

M. Alexis Corbière (EcoS). Je comprends le sens de cet amendement, mais il peut être renversé : quelqu'un de très puissant et fortuné pourrait vouloir connaître le nom de l'agent en train de s'intéresser à son patrimoine et de lui chercher des poux. J'ajoute que les agents n'agissent pas à titre personnel mais au nom de leur administration. Je ne voudrais donc pas que nous adoptions quelque chose qui les mettrait en danger. Ils doivent être protégés pour la mission qu'ils mènent au nom de l'intérêt général. Je ne voterai donc pas cet amendement.

M. le rapporteur. Ne mélangeons pas tout, monsieur Boyard. Il arrive qu'il y ait des fuites de données, mais la question qui nous occupe n'a rien à voir avec la cybersécurité : il s'agit de l'opportunité de donner à des agents publics accès à certaines bases de données. N'agitez donc pas des peurs sans lien avec le sujet, c'est un raccourci qui, intellectuellement, ne tient pas. Je vois même dans vos propos une marque de défiance envers les agents et les organismes publics.

La commission rejette l'amendement.

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS528 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement rédactionnel AS529 de M. Patrick Hetzel

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Vous souhaitez également mettre directement aux voix cet amendement, monsieur le président, mais il ne me semble pas rédactionnel. Ce n'est pas exactement la même chose de prévoir « la formation » des agents, en l'occurrence en matière de collecte des informations et de traçabilité des consultations, et « les modalités de formation », rédaction qui nous est ici proposée. Prévoir une formation signifie qu'elle aura lieu, tandis que prévoir des modalités de formation laisse la possibilité d'en exclure certaines personnes. J'espère donc que l'amendement ne sera pas adopté, car la formation des agents qui seront chargés d'appliquer les politiques assez détestables que vous envisagez ne doit être ni optionnelle, ni arbitraire, ni discrétionnaire.

M. le rapporteur. Vous avez une vision partielle des choses. Parler des modalités de la formation permet de définir son volume horaire, ou encore si elle doit avoir lieu en présentiel ou à distance. Je ne cherchais qu'à apporter des précisions, n'y voyez pas de malice.

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

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Vous ne pouvez pas évacuer de la sorte le sujet de la cybersécurité. Plus vous augmentez le nombre d'agents habilités à accéder aux bases de données, plus vous multipliez les risques de *phishing* et de vol de données. Or celles-ci sont particulièrement sensibles. Tous les six mois ou un an, des fuites massives se produisent concernant les données de citoyennes et de citoyens qui faisaient confiance à la sécurité sociale ; force est de constater qu'elle n'est pas capable de faire face aux cyberattaques. De ce point de vue, ce texte est dangereux.

*La commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Après l'article 2

Amendement AS168 de M. Jordan Guitton

M. Jordan Guitton (RN). Nous avons déposé une série d'amendements qui visent à lutter contre la fraude au système de retraites et concernent en particulier les pensions versées à l'étranger.

L'objectif de ce premier amendement est de rendre obligatoire la transmission par les services consulaires de l'acte de décès d'un retraité résidant à l'étranger aux organismes de sécurité sociale, dans un délai de dix jours. De nombreux cas de fraude ont été dénoncés et une commission d'enquête de l'Assemblée nationale s'était déjà penchée sur cette question en 2020 : sur 200 dossiers contrôlés, seulement 49 retraités étaient encore en vie. Puisque nous devons faire des économies pour financer le système de retraites, commençons par supprimer celles qui sont indûment perçues.

M. le rapporteur. L'omission de déclaration du décès à l'étranger constitue un risque bien connu et spécifique de la fraude relative aux pensions de retraite versées à l'étranger. Le sujet est bien documenté et fait l'objet de moyens renforcés depuis quelques années, comme le souligne le rapport publié par la Cour des comptes en mai 2025.

L'article 104 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021 ainsi que l'article 88 de la LFSS 2025 ont posé les bases légales du contrôle de l'existence en matière d'assurance vieillesse. Conformément aux articles L. 161-24 et suivants du code de la sécurité sociale, les pensionnés percevant une retraite à l'étranger doivent justifier chaque année de leur existence, sous peine d'une suspension du versement de leur pension.

L'article L.161-24-1, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2028, prévoit, quant à lui, de généraliser la preuve d'existence par reconnaissance biométrique, laquelle pourra prendre la forme d'une application permettant de vérifier la concordance entre la photographie du titre d'identité biométrique et le visage de la personne. Il prévoit également des moyens de contrôle complémentaires : le développement des échanges de données en matière d'état civil entre la France et les pays de résidence des pensionnés ; des contrôles sur place par des organismes tiers ; et la fourniture de certificats d'existence authentifiés par les services consulaires.

Ce cadre juridique, réformé récemment, semble satisfaisant et n'appelle pas de modification majeure dans ses principes ; il implique surtout de déployer les moyens techniques nécessaires pour entrer pleinement en application. Les régimes ont prévu d'intensifier leurs contrôles sur place et sur pièces dans plusieurs pays – 60 000 convocations annuelles sont prévues en Algérie à partir de 2026 et 8 000 au Maroc – mais les consulats sont d'ores et déjà pleinement mobilisés sur l'authentification des certificats d'existence et l'organisation des contrôles sur place.

Votre amendement étant satisfait, je vous invite donc à le retirer.

M. Jordan Guitton (RN). Je le maintiens car il a pour but de faciliter la vie, d'un point de vue administratif, de la centaine d'enquêteurs de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) qui contrôlent chaque année les retraites perçues à l'étranger. Sur les 2 400 contrôles auxquels ils ont procédé l'année dernière, 900 cas de fraude ont été identifiés. Plus on augmente le nombre de contrôles, plus on a de chance de repérer des fraudes. Obliger le consulat à transmettre l'acte de décès dans un délai de dix jours permettra de leur faire gagner du temps et de fluidifier leur travail, afin que l'État français récupère les indus versés : chaque agent rapporte ainsi chaque année plusieurs centaines de milliers d'euros – nous ne pouvons que les en féliciter.

M. le rapporteur. J'entends vos arguments. Néanmoins, la loi, qui a encore été modifiée il y a moins d'un an, prévoit déjà une montée en puissance des contrôles. Attendons que ce dispositif soit pleinement déployé avant de le modifier.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Nous ne soutiendrons pas cet amendement, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, toutes les régions du monde n'ont pas forcément de consulat. Par conséquent, la disposition ne concernerait pas toutes les Françaises et les Français établis hors de France, ce qui créerait une distorsion en droit. Ensuite, il n'y a parfois qu'un seul consulat pour un territoire très vaste : je ne vois pas comment les actes de décès eux-mêmes parviendraient au consulat et *a fortiori* seraient transmis aux organismes de sécurité sociale dans un délai si court. Enfin, je m'étonne que la discussion se focalise sur certains pays – en l'occurrence ceux d'Afrique du Nord – alors qu'il y a des ressortissants français installés partout en Europe et dans le monde. Il n'y a aucune raison de jeter l'opprobre sur les retraités qui vivent en Algérie ou au Maroc – nous pourrions aussi nous intéresser à ceux établis en Argentine pour contrôler les anciens membres du FN par exemple. Le droit doit s'appliquer à tout le monde.

M. Alexis Corbière (EcoS). Sur les 80 à 100 milliards d'euros de la fraude, vous parlez d'entrée de jeu des vieux installés à l'étranger, qui constitueraient l'essentiel du problème ! Soyons clairs : sur les 2 400 personnes âgées suspectées de toucher indûment le minimum vieillesse – c'est-à-dire quelques centaines d'euros –, la grande majorité n'étaient pas en situation illégale. Elles ont pour la plupart travaillé en France, avant de faire le choix – c'est leur droit – de se rapprocher de leur famille au moment de la retraite. Pour vous, collègues du RN, c'est symptomatique ; c'est votre cible prioritaire. Face aux montants vertigineux de l'évasion fiscale, dont nous ne parlons pas du tout ici, vous préférez commencer par ce qui est secondaire et rapportera en définitive très peu d'argent, simplement pour dire que la fraude est le fait des étrangers ! Nous ne mangerons pas de ce pain-là.

M. Thibault Bazin (DR). On sait qu'il y a un problème s'agissant de l'existence des personnes percevant des retraites de notre système, mais votre rédaction pose une difficulté puisque les retraités français établis à l'étranger ne sont pas les seuls à percevoir une pension du système français : il y a aussi les retraités étrangers, qui ont travaillé en France et ont cotisé dans notre pays. Elle ne tient pas compte non plus des conventions internationales qui lient la France à certains pays, permettant des échanges de données en matière d'état civil, ni du fait que, s'agissant des ressortissants de l'Union européenne, les organismes bancaires vérifient chaque année s'ils sont encore en vie. Votre amendement étant imprécis sur ces différents points, mieux vaudrait le retirer pour y retravailler.

M. le rapporteur. Je rejoins les propos du rapporteur général. Pour répondre à M. Clouet, il ne s'agit pas de stigmatiser tel ou tel pays ; simplement, il y a des pays dans lesquels les bénéficiaires, français ou non, d'une pension de retraite française sont plus nombreux. Il est donc logique que nous les citions.

La commission rejette l'amendement.

Article 2 bis A (nouveau) : *Présentation physique obligatoire devant le consulat ou une autorité locale reconnue pour les bénéficiaires d'une pension de retraite résidant à l'étranger*

Amendements AS120 de Mme Justine Gruet, AS162 de M. Jordan Guitton, AS16 de M. Fabien Di Filippo, et AS161, AS160 et AS159 de M. Jordan Guitton (discussion commune)

Mme Justine Gruet (DR). Les pensions de retraite versées à l'étranger demeurent une source significative d'indus. Elles représentent une part réduite des prestations servies, mais une proportion élevée des irrégularités détectées. Nous proposons donc de poser comme condition à leur maintien une présentation physique régulière des pensionnés devant le consulat ou une autorité reconnue.

Vous sous-entendez, monsieur Clouet, que nous considérons tous les bénéficiaires d'aides comme des fraudeurs. Pas du tout ! L'enjeu est de cibler ceux qui ne respectent pas les règles. Les contrôles semblent vous déranger mais, encore une fois, ceux qui ne fraudent pas n'ont pas de souci à se faire.

Vous avez parlé, madame Runel, de la liberté financière des bénéficiaires de prestations. Néanmoins, s'agissant d'aides publiques, il y a des droits mais aussi des devoirs.

Enfin, monsieur Davi, vous confondez le train de vie lié à un travail légal avec celui lié à un trafic illicite. On ne peut tout de même pas tout mélanger ! L'idée est de mieux considérer ceux qui respectent la loi et qui gagnent de l'argent grâce à leur travail.

M. Jordan Guitton (RN). Nos amendements s'inscrivent dans la ligne du livret thématique de Marine Le Pen « M la lutte contre la fraude », que le Rassemblement national avait présenté lors de l'élection présidentielle de 2022. Nous souhaitons d'ailleurs créer un ministère de lutte contre les fraudes fiscales et sociales, qui permettra de récupérer des recettes complémentaires.

Environ 1 200 000 retraités français vivent à l'étranger et plusieurs rapports ont démontré que les familles de personnes décédées continuent à percevoir leur pension. Il s'agit d'une fraude avérée, qui remet en cause notre système de retraites, son équilibre, et qui représente des dizaines de millions d'euros de fraude.

Nous avons donc déposé quatre amendements visant à imposer aux retraités résidant à l'étranger une visite physique dans les ambassades ou les consulats français tous les dix-huit mois, tous les ans, tous les neuf mois ou tous les six mois afin de s'assurer que les personnes qui perçoivent une retraite sont encore en vie. Nous avons proposé avec Marine Le Pen, en 2022, une périodicité annuelle qui nous semblait raisonnable, mais je laisse la commission trouver un compromis. C'est une mesure de bon sens, susceptible de faire l'unanimité dans cette commission.

M. Fabien Di Filippo (DR). Plus de 8 % des retraités résident à l'étranger et la somme des pensions versées représente un enjeu financier de 10 milliards d'euros. Des tests ont été faits et pour certaines tranches d'âge très avancées, il n'a pas été possible d'obtenir la moindre trace de vie de près de 30 % des personnes convoquées. C'est pourquoi nous jugeons nécessaire qu'elles se présentent annuellement devant les autorités consulaires françaises ou devant des organismes agréés.

M. le rapporteur. Vous rendez la visite physique au consulat obligatoire pour tous les retraités résidant à l'étranger, selon une périodicité variable en fonction des amendements – six mois, neuf mois, un an ou dix-huit mois – ou fixée par décret.

La législation prévoit déjà que les retraités résidant à l'étranger justifient de leur existence une fois par an, sous peine de suspension du versement de la pension au bout de deux mois. Parmi les moyens permettant de justifier l'existence d'un assuré, la généralisation de la visite physique obligatoire n'apparaît pas réaliste. Conformément à l'article L. 161-24-1 du code de la sécurité sociale, les contrôles physiques d'existence doivent être conçus comme un complément nécessaire mais non systématique au recours à la biométrie et aux moyens de reconnaissance faciale qui sont appelés à être renforcés et généralisés d'ici au 1^{er} janvier 2028.

Ensuite, il faut que le dispositif envisagé par le législateur soit opérationnel. Permettez-moi de citer quelques chiffres rappelés par la Cour des comptes : 1 100 000 pensionnés perçoivent des retraites hors de France, dont plus des trois quarts vivent en Algérie, au Portugal, en Espagne, en Italie, au Maroc et en Belgique. Dans ces pays où résident le plus grand nombre de pensionnés, le réseau consulaire français n'a objectivement pas les capacités d'instituer une convocation physique systématique – j'ai vérifié ce point auprès du ministère des affaires étrangères. À titre d'illustration, les contrôles réalisés entre 2020 et 2023 ont permis de convoquer moins de 3 % des résidents percevant une retraite française au Maroc. Soyons donc très prudents sur ce plan. Laissons les dispositions adoptées en 2021 et modifiées en 2025 se déployer, avant d'envisager éventuellement des mesures correctives.

C'est pourquoi je vous invite à retirer vos amendements ; à défaut, avis défavorable.

M. Jordan Guitton (RN). Vous reconnaissez que les ambassades françaises n'ont pas les moyens physiques et techniques de vérifier que ceux qui perçoivent une retraite française à l'étranger sont bien en vie. Cela renforce l'idée qu'il peut y avoir de la fraude ! Plus la Cnav contrôle, plus elle détecte des fraudes. Cela en dit long sur la situation de l'État, qui n'a pas les effectifs suffisants dans les consulats pour exercer les contrôles. Avec l'intelligence artificielle, nous savons bien que de faux certificats circulent ou qu'il est facile d'usurper une identité, y compris lors de rendez-vous par visioconférence. Toutefois, avec un peu de volonté politique, il devrait être possible, en s'appuyant sur les nouvelles technologies et l'intelligence artificielle, de vérifier l'existence des personnes au moins une fois par an – des entreprises privées savent le faire.

M. Alexis Corbière (EcoS). La Cour des comptes estime que la fraude aux retraites versées à l'étranger représente 0,7 %, c'est-à-dire à peu près 43 millions sur 5,9 milliards d'euros de pensions versés au total. Or 0,7 %, c'est à peu près la fraude estimée en France sur l'assurance maladie. Il n'y a donc pas plus de fraudeurs à l'étranger qu'ailleurs. D'habitude, on se penche d'abord sur ce qui est le plus important : en l'espèce, ces propositions nous éclairent sur vos priorités.

De manière plus générale, je suis d'accord avec le collègue du Rassemblement national : il faut lutter contre la fraude. Frauder, ce n'est pas bien. Frauder au Parlement européen, par exemple, ce n'est pas bien ! Et je ne suis pas hostile à l'instauration d'un ministère de lutte contre la fraude, mais le ministre cautionnera-t-il le fait d'appeler à manifester contre une décision de justice lorsque des gens sont sanctionnés pour avoir fraudé ? Bref, arrêtons les tartufferies : s'il y a un parti qui s'y connaît en fraude, c'est celui qui en parle le plus en ce moment. Il y a plus de formations politiques au Rassemblement national qui pratiquent la fraude que de retraités à l'étranger qui trichent. J'aimerais que certains arrêtent de donner des leçons sur des problèmes mineurs, alors qu'ils restent silencieux face au problème majeur de la fraude fiscale qui nous coûte si cher.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). M. le rapporteur a raison : en tant que législateur, nous devons nous assurer que nos propositions sont opérationnelles. Pour répondre à M. Di Filippo, on peut prendre l'exemple d'un pays que la droite connaît bien, la Libye : lorsque vous vivez à Tobrouk, il est compliqué d'aller au consulat à Tripoli chaque année !

Quant à la posture du Rassemblement national, elle est ridicule. Ils déplorent que les consulats n'aient pas les moyens d'accueillir le million de personnes qui devraient pointer chaque année, alors même que leur programme prévoit de baisser le nombre de fonctionnaires ! C'est totalement contradictoire et cela conforte l'idée qu'ils n'ont pas de programme.

La question de base, c'est de savoir pourquoi nous examinons ce projet de loi. Nous passons énormément de temps à récupérer une quarantaine de millions d'euros, sans compter que recruter des fonctionnaires pour lutter contre la fraude coûtera peut-être plus cher, en définitive, aux finances publiques. Faisons des choses plus utiles, comme lutter contre les exonérations de cotisations sociales qui ne servent à rien : cela rapporterait bien davantage que 40 millions d'euros ! Ce texte n'est ni fait ni à faire.

M. Thibault Bazin (DR). Vous comptez, monsieur le rapporteur, sur le dispositif de contrôle qui a été adopté. Reste à savoir comment le déployer, voire l'accélérer.

La visite physique est-elle le moyen le plus efficace de vérifier l'existence des personnes concernées ? Au XXI^e siècle, on peut réfléchir à d'autres moyens, qui peuvent passer par des applications électroniques ou d'autres modalités. Nous avons l'un des plus beaux réseaux diplomatiques dans le monde. Si nous voulons lutter

pleinement contre la fraude, il faut de la simplicité et de l'efficacité. Imposer une visite physique dans des pays dépourvus de consulat, quelle qu'en soit la périodicité, n'est pas réaliste.

Enfin, je constate que certains cherchent à minimiser le problème, mais 28 % des indus de la branche vieillesse concernent des pensions de retraite versées à l'étranger ! Vous dites, monsieur Corbière, que cela ne représente que 0,7 % de l'ensemble des retraités, mais cela fait tout de même 119 000 personnes, ce qui est énorme. Il faut pouvoir agir sur ce plan.

M. le rapporteur. Le Parlement a déjà voté en faveur d'une montée en puissance des contrôles jusqu'en 2028.

Par ailleurs, les contrôles proposés poseraient un problème opérationnel. Non seulement le ministère des affaires étrangères n'aurait pas les capacités nécessaires, mais les retraités vivent parfois très loin des consulats – à des centaines, voire un millier de kilomètres dans certains pays d'Asie.

Je privilégie une autre piste : puisque les pensions sont versées sur des comptes bancaires, nous pourrions engager la responsabilité des banques. Nous sommes déjà en train de le faire à l'échelle européenne, il faudrait simplement élargir la démarche. Vous me direz que cela revient à confier la responsabilité du contrôle à une structure extérieure, mais la tendance, au niveau mondial, est au renforcement des obligations du système bancaire au titre de la *due diligence* (diligence raisonnable). Cela permettrait de renforcer les contrôles sans avoir à mobiliser le réseau consulaire.

Je maintiens donc ma demande de retrait, même si je ne nie pas que la situation actuelle pose problème.

M. Jordan Guitton (RN). Je maintiens seulement l'amendement AS161, qui prévoit une visite annuelle au consulat. Un décret pourrait permettre d'en exempter les retraités dont les comptes bancaires satisfont certaines conditions d'activité ou dont l'âge n'est pas très avancé par exemple. La retraite est un droit. Elle doit s'accompagner d'un devoir : celui, pour les retraités vivant à l'étranger qui ne satisferont pas à ces conditions, de pointer une fois par an au consulat. Nous devrions nous entendre sur ce point.

Les amendements AS162, AS160 et AS159 sont retirés.

La commission adopte l'amendement AS120.

En conséquence, les amendements AS16 et AS161 tombent et l'article 2 bis A est ainsi rédigé.

Après l'article 2

Amendement AS362 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Il est actuellement possible de confier le contrôle de l'existence des bénéficiaires d'une pension de vieillesse d'un régime de retraite obligatoire résidant en dehors du territoire national à des autorités locales agréées par le ministère chargé de l'Europe et des affaires étrangères – par exemple, des mairies, des commissariats ou des notaires inscrits sur une liste actualisée annuellement.

Toutefois, cette possibilité, qui permet de réduire la charge de travail des services consulaires, disparaîtra au 1^{er} janvier 2028, à la suite d'une erreur dans la LFSS 2025. L'amendement vise à assurer le maintien de ce dispositif essentiel.

M. le rapporteur. Le compte rendu des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale l'année dernière éclaire les motifs de la suppression de cette disposition. Le bilan du recours à des certificats d'existence authentifiés par une autorité autre que les services consulaires était mitigé. Ces certificats peuvent être facilement reproduits ou imités et offrent peu de garanties de sécurité. L'autorité locale agréée peut être victime ou complice d'une intention de frauder, ou ne pas exiger la présence physique des intéressés – de tels cas de production de « vrais faux » se sont présentés. Enfin, d'après la Cour des comptes, les certificats d'existence authentifiés par des autorités locales présentaient des taux significatifs de non-conformité.

Il existe d'autres moyens de contrôle, avec de meilleures garanties : la biométrie, les échanges de données relatifs à l'état civil ou les contrôles sur place.

J'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS121 de Mme Justine Gruet

Mme Justine Gruet (DR). La lutte contre les irrégularités liées aux pensions versées hors de France nécessite un suivi continu et une bonne lisibilité des résultats obtenus, afin d'éclairer les choix futurs et de renforcer si nécessaire les moyens qui y sont consacrés. Le présent amendement vise donc à demander aux régimes de retraite de remettre au Parlement un rapport annuel portant sur les contrôles réalisés, les indus constatés et les sommes récupérées.

M. le rapporteur. Je comprends votre intention. Toutefois, l'objet principal du présent texte est de créer des outils opérationnels de détection ou de recouvrement des fraudes. Or le document demandé ne permettrait pas d'en créer, seulement d'assurer un suivi.

En outre, le suivi que vous demandez pourrait être réalisé par le Parlement lui-même. Notre commission dispose des pouvoirs d'investigation nécessaires.

Demande de retrait, ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS73 de Mme Sandra Delannoy

Mme Sandra Delannoy (RN). Ces dernières années, les dispositifs d'accès à des fichiers fiscaux ou sociaux se sont multipliés afin de combattre les fraudes. C'est légitime, mais nous ne savons pas mesurer leur apport. Au nom de l'exigence de transparence et d'efficacité, nous proposons qu'ils soient évalués annuellement, en précisant le nombre de consultation de fichiers qu'ils ont permis d'effectuer, le nombre de fraudes qu'ils ont permis de détecter ou d'éviter et d'éventuels manquements ou incidents dans le cadre de leur application.

Ce rapport annuel, qui serait public, ne constituerait pas une contrainte bureaucratique, mais un outil de pilotage indispensable. Le Parlement pourrait ainsi s'assurer que les moyens techniques accordés aux administrations sont efficaces, proportionnés et sécurisés. Lutter contre la fraude, c'est bien, mais le faire avec des outils évalués, contrôlés et maîtrisés, c'est mieux.

M. le rapporteur. Je comprends l'objectif, mais votre amendement me pose un problème de méthode. En effet, vous préjugez d'une corrélation immédiate entre la consultation des fichiers et la détection des fraudes, ce qui n'est pas le cas. Il faut être prudent en la matière.

La lutte contre la fraude mobilise une grande diversité d'outils et de moyens, la consultation des fichiers n'en étant qu'un parmi d'autres. Le rapport demandé ne serait donc pas l'outil pertinent pour mesurer son efficacité.

À la place, il faudrait peut-être imaginer de nouveaux indicateurs de performance pour les programmes budgétaires, car oui, il faut mesurer l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Je vous propose donc de retravailler votre amendement, en vue de la séance publique.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Oui, les accès aux données ont été élargis, mais sans que cela s'accompagne de contrôles. Les travaux de la Quadrature du Net et ceux de la journaliste Lydia Menez ont montré entre les CAF et les forces policières une coopération étroite et dont la légalité me semble douteuse, notamment quand il s'agit de contrôler les prestations versées à des fins de répression à caractère politique. De telles collaborations, qui ont commencé au moment du mouvement des « gilets jaunes », se fondent sur les évolutions récentes de notre cadre juridique.

Ainsi, certains couples de « gilets jaunes », quelques mois après avoir été ciblés par la police pour leurs activités politiques, à coups de perquisitions et d'interpellations – parfois sans suites judiciaires –, ont été convoqués par la CAF, qui les a accusés de toucher indûment des allocations – par exemple celles réservées aux parents isolés – et qui a suspendu leur versement le temps de la procédure. Certains des allocataires ont obtenu gain de cause auprès du tribunal administratif.

Cette politique se systématisait. Vanessa Langard, qui a perdu la vue de l'œil gauche à la suite d'un tir de LBD, ou le père de Cédric Chouviat, mort asphyxié lors d'un contrôle de police, ont également été visés par des administrations. Il y a aujourd'hui en France une transmission de dossiers policiers aux CAF, lesquelles, dépassant leurs prérogatives, prennent des mesures conservatoires de saisie et de retenue des allocations. On est déjà dans un moment de coopération étroite avec la police à des fins de répression politique. Il faut le dénoncer. C'est de cela qu'il faudrait parler aujourd'hui.

La commission rejette l'amendement.

Article 2 bis : *Étendre l'accès au répertoire national commun de la protection sociale aux agents des services préfectoraux*

Amendements de suppression AS1 de Mme Martine Froger, AS226 de M. Louis Boyard et AS391 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Martine Froger (SOC). L'article 2 bis autorise les agents des services préfectoraux à accéder aux données relatives aux allocataires contenues dans le répertoire national commun de la protection sociale, sans limitation de périmètre. Cette mesure est disproportionnée et contraire au règlement général sur la protection des données. Nous proposons donc de la supprimer.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Pour la sécurité sociale, le gain financier permis par cet article serait *peanuts*. Si vous souhaitez vraiment augmenter les recettes, il y aurait mieux à faire, notamment s'attaquer à la fraude fiscale. En outre, vous ne répondez pas à nos questions concernant le risque de fuite de données. Je passe sur tout cela.

Parlons surtout du délai de traitement de certaines demandes de titre de séjour, qui peut atteindre un an et demi ou deux ans. Or le récépissé de demande de titre de séjour n'est valable que quelques mois. Ainsi, certains des étrangers qui obtiendront finalement leur titre de séjour seront interdits pendant plusieurs mois de travailler ou de louer un logement, sans avoir le moins du monde enfreint de loi. C'est aberrant. Il faut organiser l'accueil des personnes étrangères plutôt que leur répression.

En plus donc d'être inutile sur le plan financier, le présent article aggravera cette situation, en ajoutant du travail aux agents des préfetures déjà surchargés. Supprimons-le.

M. Alexis Corbière (EcoS). De tels articles partent du principe que les étrangers sont des profiteurs, qu'ils sont plus suspects que les autres assurés et qu'il faut donc durcir le droit à leur égard. La réalité que je constate en Seine-Saint-Denis, département qui a l'honneur d'accueillir de nombreux étrangers, est bien différente. Être étranger, c'est subir beaucoup de tracas et de difficultés sociales.

M. le rapporteur. Au préalable, monsieur Boyard, un certain nombre de démarches peuvent se faire avec un récépissé de demande de titre de séjour.

Je suis hostile à la suppression de cet article introduit au Sénat. Le répertoire national commun de la protection sociale, qui existe depuis plus de dix ans, permet de bénéficier d'une vision globale des droits et des prestations dont bénéficient les assurés, toutes branches confondues, pour permettre une meilleure coordination entre les organismes de protection sociale, lutter contre les erreurs et les fraudes, et simplifier les démarches des usagers. Ainsi, l'extension, utile et souhaitable, de l'accès au répertoire sera conforme à ses objectifs initiaux.

Par ailleurs, les organismes de sécurité sociale, France Travail, les agents habilités des collectivités locales, de l'administration fiscale, des douanes, de la police judiciaire et de l'inspection du travail ont déjà accès à ce répertoire.

S'agissant de la protection des données, l'article précise les finalités de l'accès au répertoire, conformément au droit en vigueur. Toutefois, il ne précise pas que cet accès est réservé aux agents « individuellement désignés et dûment habilités ». Mme Vidal et moi-même avons chacun déposé un amendement pour ajouter cette mention.

Enfin, la direction de la sécurité sociale m'a indiqué qu'il sera possible d'habilitier les agents préfectoraux chargés de la délivrance des titres ainsi que les référents fraude des différents services des préfectures dans le cadre de la procédure d'habilitation déjà prévue à l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Les récépissés de demande de titre de séjour ne sont valables que pendant quatre à six mois. C'est insuffisant, quand les procédures d'instruction durent un an et demi ou deux ans !

Avec cet article, vous ajouterez du travail à des services déjà surchargés sans que cela apporte quoi que ce soit. Faites une estimation du coût, pour la sécurité sociale, des fraudes que vous visez et vous comprendrez que nous sommes en train de légiférer à partir de préjugés de classe ! Vous ne prévoyez jamais un tel niveau de surveillance ou d'intrusion pour les riches. Ce texte ne sert à rien d'autre qu'à alourdir les procédures qui mettent les gens dans la galère.

Mme Justine Gruet (DR). Les registres permettent de suivre le parcours de vie de chacun, de la naissance au décès – français ou étranger, en situation régulière ou non. Cet article permet juste de contrôler la même chose pour les personnes qui arrivent que pour les personnes de nationalité française.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS530 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement vise à préciser que les agents des services préfectoraux ne pourront accéder au répertoire que sous réserve d'avoir été « individuellement désignés et dûment habilités dans le cadre de leurs missions ». Ainsi, l'article sera conforme à la réglementation en matière de protection des données personnelles.

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

*En conséquence, l'amendement AS260 de Mme Annie Vidal **tombe**.*

*La commission **adopte** l'article 2 bis **modifié**.*

*
* *

2. Réunion du mercredi 10 décembre à 9 heures 30

Lors de sa première réunion du mercredi 10 décembre 2025, 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) ⁽¹⁾.

Article 2 ter : Identifier dans le répertoire national commun de la protection sociale les individus ayant fait l'objet d'un avertissement, d'une pénalité ou d'une condamnation pour fraude

Amendements de suppression AS2 de Mme Martine Froger, AS236 de M. Louis Boyard et AS324 de M. Alexis Corbière

Mme Martine Froger (SOC). L'article 2 *ter* prévoit d'inscrire des informations d'ordre pénal, donc sensibles, dans le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS). Or ce fichier a été conçu non pour lutter contre la fraude mais pour faciliter l'accès au droit. Nous proposons donc de supprimer l'article.

Mme Anne Stambach-Terreño (LFI-NFP). Cet article vise à permettre l'exclusion du parc social après un simple avertissement. C'est d'autant plus dangereux qu'on utilise des algorithmes pour effectuer des contrôles massifs. En 2024, les caisses d'allocations familiales (CAF) ont mené 31,6 millions de contrôles automatisés – ils sont de plus en plus nombreux –, contre 4 millions sur pièces. Or La Quadrature du net a révélé que certains critères de ciblage étaient discriminatoires pour les jeunes, les femmes, les personnes étrangères et les pauvres.

Pour nous, ce projet de loi participe à la lutte des classes ; il suit une orientation politique claire, qui favorise toujours les plus forts au détriment des plus fragiles. Par exemple, pour lutter contre la fraude dite à l'isolement, on cible les mères qui déclarent ne pas vivre en couple pour conserver le revenu de solidarité

(1) <https://assnat.fr/dN3PbJ>

active (RSA). Mieux vaudrait mener une politique sociale juste – favoriser l'égalité, déconjugaliser le RSA et fixer le montant de l'allocation au niveau du seuil de pauvreté : cela ferait disparaître cette situation, donc réduirait mécaniquement la fraude.

M. Alexis Corbière (EcoS). La mesure est disproportionnée. Une mention dans le fichier pourrait remettre en cause l'allocation d'autres prestations sociales, souvent à cause d'une simple suspicion et non d'une fraude avérée. C'est dangereux.

M. Patrick Hetzel, rapporteur. Le RNCPS est sous-utilisé pour lutter contre la fraude sociale ; de manière générale, je suis favorable à le développer en ce sens. Toutefois, je vous rejoins sur la nécessité de veiller à la proportionnalité : les données concernées, de nature pénale, sont sensibles. Je défendrai donc deux amendements visant à mieux encadrer le dispositif.

Pour ces raisons, je suis défavorable à la suppression de l'article.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). L'article entier contrevient au règlement général sur la protection des données (RGPD). Plusieurs jugements ont récemment été rendus sur l'identité numérique, la collecte et le stockage des données. On est censé prévenir les personnes concernées au moment de la collecte et les informer de l'utilisation qui sera faite des données, ce qui n'est pas compatible avec l'intention. De plus, la collecte doit comporter un intérêt immédiat et proportionné au but recherché, or ce n'est pas le cas : les données sont sensibles et le résultat sera très préjudiciable aux personnes concernées. J'ajoute que, si l'article était maintenu, tout le texte pourrait être censuré pour non-respect du RGPD.

M. le rapporteur. Je ne pense pas que tout le texte soit censuré – restons raisonnables. Il est vrai que, les données étant sensibles, leur inscription pourrait avoir pour conséquence de restreindre l'accès au répertoire, à rebours de notre intention. Je m'en remets donc *in fine* à la sagesse de la commission.

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

*En conséquence, l'article 2 ter est **supprimé** et les amendements AS191 de M. Christophe Bentz, AS531 et AS536 de M. Patrick Hetzel, AS311 et AS303 de M. Paul-André Colombani et AS322 et AS323 de M. Alexis Corbière **tombent**.*

Après l'article 2 ter

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement A348 de M. Alexis Corbière.*

Amendement AS89 de Mme Joëlle Mélin.

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

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

Amendement AS90 de Mme Joëlle Mélin.

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

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

Article 4 : *Permettre aux caisses de sécurité sociale de mandater l'une d'entre elles pour déposer une plainte unique et renforcer l'articulation de l'action pénale des organismes sociaux*

Amendement AS253 de M. Louis Boyard

Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP). Nous refusons de mettre en équivalence la fraude sociale et la fraude fiscale. À cause de la seconde, 80 à 120 milliards d'euros s'échappent de nos caisses chaque année, mais vous ne faites strictement rien, alors que de l'autre côté, vous mettez en place tout un tas de moyens, parfois très intrusifs, pour contrôler les individus, c'est-à-dire les mauvais pauvres, soupçonnés de frauder. En effet, le texte fait un amalgame entre la fraude réelle, commise par des entreprises ou des professions libérales de santé par exemple, et les erreurs de déclaration de certains bénéficiaires de prestations.

Hier, le rapporteur nous a demandé si nous légitimions un type de fraude et M. Di Filippo nous a reproché de considérer que la fraude sociale serait socialement acceptable. Or c'est exactement l'idée qui sous-tend ce texte : on met les moyens pour contrôler ceux qu'on soupçonne de fraude sociale mais on diminue les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP), parce qu'elle s'occupe de la fraude en col blanc, commise par des gens bien comme il faut, qu'à la fin on félicite d'avoir engrangé un maximum de profits sur le dos des autres – il y a vraiment deux poids, deux mesures, et c'est inacceptable.

M. le rapporteur. C'est faux. Le rapporteur général l'a montré hier soir, chiffres à l'appui : les moyens de la lutte contre la fraude fiscale ont bien augmenté.

Votre amendement tend à supprimer les alinéas 2 et 3, qui prévoient que les organismes de sécurité sociale déploieront un programme de contrôle et de lutte contre la fraude. Or celui-ci sera adossé au plan de contrôle interne, qui existe déjà : c'est une obligation définie par l'article L. 114-8-1 du code de la sécurité sociale et introduite par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019. L'objectif était justement de renforcer le contrôle interne en adoptant une démarche de maîtrise unifiée des risques. Puisque nous voulons nous montrer plus efficaces en la matière, il serait paradoxal de supprimer ces programmes : le contrôle interne est indispensable pour appréhender la fraude.

Avis défavorable.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Il est détestable de prévoir des contrôles permanents. On pousse la politique du chiffre, au détriment du discernement humain : on veut trouver toujours plus de fraudeurs, quitte à incriminer des gens qui

ont seulement fait une erreur ou oublié une déclaration, alors qu'il n'y en a pas toujours plus. Pour y parvenir, on met sous pression à la fois les allocataires et les salariés. C'est délétère, et on sait où ça mène – je préférerais qu'on ne pousse pas tous les services publics aux extrémités qu'a connues France Télécom.

M. Thibault Bazin (DR). Vos propos sont caricaturaux. Il ne faut pas que ce qui s'est passé chez France Télécom se reproduise, mais cela n'a pas de rapport avec l'article que nous examinons. Les caisses de sécurité sociale pourraient être plus efficaces en matière de détection et de recouvrement. Il faut peut-être modifier la rédaction, mais supprimer les alinéas n'est pas une solution – mieux vaut travailler sur le fonctionnement de la machine que d'ignorer le problème.

M. le rapporteur. Les procédures de tous les organismes distinguent nettement l'erreur et l'oubli de la fraude, qui se caractérise par l'intentionnalité et, souvent, la répétition. Les contrôleurs sont très prudents. Ici, nous parlons de véritables fraudes ; l'argument de l'amalgame ne tient pas. Pire, il jette l'opprobre sur des fonctionnaires qui font correctement leur travail.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS321 de M. Alexis Corbière

M. Alexis Corbière (EcoS). Le projet de loi sert une logique socialement et politiquement dangereuse, qui fait de la pauvreté un motif de suspicion. En effet, il étend significativement des pouvoirs de surveillance qui s'exercent en premier lieu sur les allocataires du RSA.

En 2021, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) estimait que, pour le RSA, la fraude détectée représentait moins de 3 % du budget total et que plus de 90 % des anomalies s'expliquaient par des erreurs involontaires. Les sommes concernées sont donc de faible importance ; de plus, on pourrait éviter certaines erreurs, liées à des réalités sociales – mais vous avez rejeté nos amendements visant à généraliser la méthode du facile à lire et à comprendre.

M. le rapporteur. L'article 4 vise à renforcer les capacités de détection de la fraude en exploitant mieux les données disponibles en amont des contrôles. Votre amendement tend à limiter le recours aux traitements automatisés de données à la vérification d'informations déjà détenues par l'administration. Son adoption empêcherait d'identifier les signaux faibles en effectuant des croisements, alors que la fraude repose souvent sur la dissimulation ou la fragmentation de l'information, qui révèlent souvent l'intentionnalité.

Avis défavorable.

Mme Anne Stambach-Terreñoir (LFI-NFP). Le nombre des contrôles explose déjà : on est passé de 200 000 en 2017 à 1 million en 2025, et il devrait atteindre 1 500 000 en 2027. Le recours aux algorithmes est massif ; la Cnaf et France Travail par exemple utilisent un outil de *scoring*, de notation du risque, qui

accentue les discriminations – La Quadrature du Net l’a montré. Or, cela aggrave le non-recours, déjà massif puisque celui du RSA atteint 34 %. La Défenseure des droits nous a d’ailleurs mis en garde. Voulez-vous précariser encore davantage ceux qui sont déjà dans une situation difficile ? La fraude dite sociale est massivement due à des erreurs administratives, tandis que la fraude fiscale, qui nous coûte entre 80 et 100 milliards d’euros par an, est bien intentionnelle, et commise pour faire un maximum de profits – ce n’est pas du tout la même logique.

M. Thibault Bazin (DR). Vous parlez de personnes dans le besoin qu’on priverait de leurs droits, mais il ne s’agit pas du tout de cela. Face à nous, les fraudeurs utilisent des algorithmes et l’intelligence artificielle pour créer des entreprises éphémères ou des foyers fictifs et appeler des droits. J’ai l’exemple d’un immeuble où était censée habiter une famille ; en réalité, elles étaient huit, qui vivaient dans trois pays différents. Quels outils nous permettront de lutter contre de telles fraudes ? Nous devons au moins pouvoir croiser les données. En cas de dépôt de plainte, le parquet pourrait disposer de la liste des organismes complémentaires susceptibles d’être concernés par la fraude.

M. Philippe Vigier (Dem). C’est une fuite en avant. Les outils sont tels que les fraudeurs sont de plus en plus dynamiques et innovants – l’intelligence artificielle est capable d’élaborer des montages surprenants. Soit nous nous équipons comme eux, soit ils prendront trop d’avance. Les personnes qui n’ont rien à se reprocher n’ont rien à craindre non plus. Pourquoi faudrait-il éviter les contrôles ? Il n’y a de sanction qu’en cas de faute.

M. Alexis Corbière (EcoS). Les algorithmes ne sont pas neutres. Nombreuses sont les associations qui ont montré que les recherches portaient sur un certain public.

Monsieur Bazin, nous avons établi hier que les étrangers ne fraudaient pas plus que les gens de nationalité française. Pourtant, vous avez cité en exemple des gens qui habitent à l’étranger. J’en appelle à un peu d’hygiène collective : quand on parle de la fraude, on n’est pas obligé de dire au passage que ça concerne des personnes qui habitent à l’étranger, donc de sous-entendre que là est le problème qu’il nous faut régler, même si de tels exemples passionnent nos collègues du RN, notamment.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Monsieur Corbière, il faut être précis. Il ne s’agit pas de savoir si les personnes sont françaises ou étrangères, mais si elles résident ou non en France. Certains perçoivent des aides alors qu’ils n’y ont pas droit, même s’ils sont français, parce qu’ils ne résident pas en France. C’est le cas par exemple des allocations chômage.

Ne détournez pas le sujet – cela vaut aussi pour le RN.

M. Théo Bernhardt (RN). Monsieur Corbière, monsieur Isaac-Sibille, vous caricaturez nos propos. Les fraudes peuvent être le fait d'étrangers qui habitent en France comme de Français qui habitent à l'étranger. Notre objectif, c'est de lutter contre toutes les fraudes. Finalement, monsieur Corbière, c'est un collègue du groupe Les Démocrates, M. Isaac-Sibille, qui vient de résumer à peu près ce que nous pensons de la lutte contre la fraude. Nous visons une seule catégorie de personnes : celles qui fraudent.

M. le rapporteur. Il faut éviter d'arguer de l'incidence de la lutte contre la fraude sur le non-recours : il n'existe aucune corrélation entre les deux.

Ces dernières années, les modes d'action des fraudeurs ont fortement évolué parce qu'ils utilisent les nouvelles technologies. Ils sont désormais industriels et professionnels. Si nous ne dotons pas les organismes publics des outils nécessaires pour combattre efficacement les détournements, nous aurons un vrai problème. J'en ai discuté avec des inspecteurs : ils demandent instamment ces outils, pour pouvoir lutter à armes égales.

Vous essayez d'orienter le débat en prétendant que ces dispositions visent à toucher les allocataires qui ont commis une erreur, mais c'est faux. Là n'est pas le problème. Les rapports l'ont montré, nous parlons de bandes organisées. Ne pas le reconnaître, c'est être naïf et faire l'autruche. Nous ne pouvons pas nous le permettre : nos concitoyens attendent que l'usage de l'argent public soit exemplaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS181 de Mme Angélique Ranc et AS192 de M. Christophe Bentz (discussion commune)

M. Théo Bernhardt (RN). Ces amendements d'appel visent à créer un ministère contre les fraudes – l'ampleur des détournements le justifie. Cette mesure faisait partie du programme de Marine Le Pen en 2022 et de celui du Rassemblement national et de Jordan Bardella pour les législatives de 2024, à l'instar de certaines dispositions du texte, notamment celle qui autorise les organismes de sécurité sociale à utiliser les fichiers pour lutter contre la fraude.

M. le rapporteur. Je comprends que vous vouliez mieux documenter l'ampleur de la fraude sociale. Néanmoins l'article 4 concerne les relations entre les organismes de sécurité sociale à l'échelle nationale et locale : il est pertinent que la synthèse soit remise au ministre chargé de la sécurité sociale, qui sera appelé à en communiquer les conclusions dans un second temps.

Je vous propose de retirer ces amendements.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Monsieur le rapporteur, le non-recours aux droits est réellement lié à la lutte contre la fraude. Nous voyons dans nos circonscriptions des personnes qui renoncent à monter des dossiers parce qu'elles ont peur de faire une bourde et que l'un de leurs proches s'est vu réclamer des sommes qu'il est bien en peine de rembourser, alors qu'il n'y est pour rien. Bien sûr qu'il y a un impact !

Le Rassemblement national propose de créer un ministère contre la fraude. Il devrait commencer par un service interne – les fraudeurs doivent balayer devant leur porte.

Il faut choisir quel projet de société nous voulons. Pour nous, plutôt que de lutter contre la fraude, il faut lutter pour un impôt juste. Nous devons aussi nous donner les moyens de combattre la fraude fiscale, pour éviter que le droit soit un gruyère qui facilite l'optimisation à outrance. Enfin, pour s'attaquer à la fraude sociale, il faut renforcer les effectifs de l'inspection du travail.

M. Thibault Bazin (DR). À chaque intervention, vous revenez au cas de personnes de bonne foi. Il ne s'agit pas de leur enlever les aides dont elles ont besoin et auxquelles elles ont droit. L'article 4 ne concerne pas les sommes indues liées à des variations de revenus ou à des erreurs. Les organismes de sécurité sociale sont victimes de fraudes intentionnelles, qui pénalisent tous ceux qui respectent le droit : il faut s'y attaquer.

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

Amendement AS180 de Mme Angélique Ranc

M. Théo Bernhardt (RN). L'amendement vise à doter les organismes nationaux de sécurité sociale d'un indicateur harmonisé, afin d'évaluer annuellement la fraude et de pouvoir comparer les situations des différents régimes. L'absence d'outils communs fragilise la conduite des politiques publiques : sans indicateurs solides, on ne peut cibler efficacement les contrôles, ni identifier les failles des dispositifs, ni proportionner les moyens à engager.

M. le rapporteur. Il serait utile, nous en avons parlé hier soir, d'élaborer des indicateurs de performance.

Nous sommes tous d'accord pour mieux mesurer la fraude. Toutefois, la fraude estimée, objet de l'amendement, repose nécessairement sur des hypothèses. Il serait difficile de figer dans la loi un indicateur unique et harmonisé pour des organismes dont les activités sont diverses – l'assurance maladie et les allocations familiales fonctionnent différemment.

Avis défavorable.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS436 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS382 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Imaginez un monde où l'on aurait établi que les criminels étaient plus souvent de petite taille et avaient les yeux bleus, et où l'on déciderait en conséquence de surveiller étroitement cette catégorie de personnes.

Surveiller davantage ceux qui ont statistiquement plus de risques de commettre un délit, c'est hallucinant, mais c'est ce qu'a fait la CAF. Elle a élaboré un outil de *scoring* social : il analyse les déterminants sociaux des bénéficiaires pour diligenter les contrôles.

Nous nous opposons fermement à cette méthode qui relève de la surveillance plus qu'elle ne sert la défense des droits ou la lutte contre la fraude. L'État de droit impose de ne diligenter des enquêtes que sur des personnes qui suscitent des doutes spécifiques et étayés, ou de manière aléatoire.

M. le rapporteur. Pour lutter efficacement contre la fraude, il faut orienter les contrôles à l'aide de critères objectifs. Des contrôles aléatoires seraient déconnectés des réalités de la fraude, qui n'est ni uniformément répandue, ni indépendante des situations. De plus, ils emploieraient des moyens de contrôle inutilement, en orientant les recherches vers des cas qui ne posent pas de problème. Les services des douanes, comme tous les services qui luttent contre la fraude, expliquent bien qu'il faut s'intéresser à ses modalités pour pouvoir la caractériser, *a fortiori* lorsqu'elle est commise en bande organisée. Il en va de même du travail dissimulé.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Certaines fraudes ou erreurs, plus faciles à détecter que d'autres, sont de ce fait mieux identifiées, ce qui biaise les statistiques – et notre débat. Ainsi, on scrute de très près tous ceux qui cochent les mêmes cases que ceux qui ont déjà fraudé ou commis des erreurs, et on crée de la discrimination. C'est scientifiquement prouvé. Donc vouloir généraliser les contrôles en se fondant sur ce système, c'est choisir la facilité, et c'est laisser de côté tout ce qui est difficile à détecter, qui demande de l'intelligence humaine. Concrètement, on va encore taper principalement sur les femmes seules avec enfants.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Les mamans solos qui subissent les contrôles apprécieront d'être qualifiées de bandes organisées, alors qu'elles sont malheureusement souvent très isolées.

En octobre 2024, plusieurs associations ont saisi le Conseil d'État au sujet d'un algorithme de la Cnaf dont le caractère discriminatoire est avéré. Vous me direz que ceux qui n'ont rien à se reprocher ne craignent rien. Mais ces contrôles sont très intrusifs, et angoissants pour des personnes déjà en situation de précarité. Or celles-ci ont été ciblées seulement parce qu'elles remplissaient des critères définis par un algorithme, sans tenir compte des coûts sociaux et humains.

La fraude existe, il faut la combattre. Nous ne sommes évidemment pas défavorables à cette lutte, mais elle ne doit pas se mener sur le dos des personnes les plus fragiles.

Mme Annie Vidal (EPR). Je m'étonne d'entendre des interventions qui confondent l'erreur et la fraude, laquelle se distingue par l'intention d'échapper à ses obligations. Nous avons voté un droit à l'erreur : tout un chacun peut se tromper dans une déclaration, sans que cela entraîne de sanctions. L'amalgame me semble délibéré, pour prêter à ce texte des objectifs qu'il n'a pas.

M. Théo Bernhardt (RN). Il existe, dans la loi, un droit à l'erreur. Une personne qui n'avait pas l'intention de frauder n'a donc pas à craindre les contrôles de la sécurité sociale. Ils n'ont pas pour objet de surveiller la population ou de faire des discriminations, mais de vérifier que tout est en règle. Lorsque certaines situations se caractérisent par un risque de fraude accru, il me paraît tout à fait normal que des contrôles aient lieu. Si les personnes concernées n'ont rien à se reprocher, elles n'ont, je le répète, rien à craindre. Je ne vois donc pas l'intérêt de cet amendement.

M. Philippe Vigier (Dem). Le droit à l'erreur fonctionne très bien en matière fiscale. Je comprends que la situation d'une personne précaire qui perçoit des allocations est difficile, mais cela ne signifie pas qu'elle doit dès lors bénéficier d'une sorte de présomption d'innocence qui empêcherait tout contrôle. Quand un algorithme montre qu'une personne seule a 4 000 euros de ressources, a-t-on, selon vous, le droit d'aller voir ce qu'il en est ou non ?

Je ne sais pas pourquoi nos échanges sont aussi passionnés : il est question d'argent public, et la question qui se pose est de voir s'il est bien utilisé. Si c'est le cas, c'est parfait ; sinon il faut régler le problème. Nous ne sommes pas des méchants et vous des gentils : ce genre d'opposition n'existe que dans des rêves de bisounours.

M. le rapporteur. Il y a un glissement. Quand on utilise des algorithmes, des biais peuvent intervenir, les scientifiques l'ont montré ; néanmoins, on ne peut pas dire que l'usage des algorithmes conduit systématiquement à des discriminations. C'est une vision réductrice, qui est à l'opposé de ce qui se passe sur le terrain. Le risque peut exister, comme l'a montré La Quadrature du Net, par exemple, mais les organismes en question ne l'ignorent pas. Ils font donc attention à ne pas utiliser leurs dispositifs d'une manière discriminatoire. Soyons, nous aussi, raisonnables.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS182 de Mme Angélique Ranc

M. Serge Muller (RN). Cet amendement a pour but de permettre aux organismes payeurs de suspendre provisoirement le versement des prestations lorsque des éléments probants révèlent l'existence d'infractions particulièrement graves, telles que l'escroquerie, la falsification de documents, le recel ou le travail dissimulé.

M. le rapporteur. Cet amendement pose un problème juridique. Le concept d'indices graves et concordants existe en droit pénal, mais pas dans le champ de la gestion administrative des prestations sociales. L'introduire dans ce cadre, comme vous le proposez, conduirait à une confusion des régimes juridiques et obligerait les organismes payeurs à qualifier pénalement des faits alors qu'ils n'en ont pas la compétence.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Je voterai contre cet amendement. Des contrôles sont indispensables, mais il faut faire très attention aux conséquences des outils utilisés en matière de coûts de déploiement pour les organismes sociaux et à l'impact sur les bénéficiaires, notamment à cause de l'intrusion dans la vie privée qui se produit. N'oublions pas que ce ne sont pas des fraudeurs qu'on va contrôler mais des bénéficiaires, parmi lesquels se trouvent peut-être des fraudeurs. Nous avons eu connaissance d'expériences très négatives. Je pourrais vous citer de multiples exemples de contrôles effectués sur la base d'algorithmes qui ont produit des désastres sociaux à la fois sur le plan individuel et au niveau collectif, parce que les problèmes causés sont nombreux.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS437 de M. Patrick Hetzel.*

*En conséquence, l'amendement AS259 de M. Louis Boyard **tombe**.*

Amendement AS250 de Mme Mathilde Feld

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Il est dommage que nous n'ayons pas pu débattre de l'amendement précédent, qui visait à faire en sorte que des plaintes soient systématiquement déposées à partir d'un seuil, ce qui ne correspond pas aux pratiques actuelles.

L'amendement AS250, quant à lui, vise à limiter l'obligation de dépôt de plainte aux fraudes avérées aux union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). Nous pensons qu'il faut certes pousser au dépôt de plainte mais limiter les obligations en la matière. Il ne s'agit pas de déposer plainte pour 50 euros, par exemple.

M. le rapporteur. Vous souhaitez limiter aux Urssaf l'obligation de dépôt de plainte pénale, notamment parce que vous considérez que nous faisons face à une dynamique de judicialisation de la fraude. Je me permets de rappeler que l'article 4 tend précisément à rationaliser le dépôt de plainte pour éviter l'engorgement des tribunaux et rendre la lutte contre la fraude sociale plus efficace. Le projet de loi n'instaure aucune systématisation dans ce domaine. Par ailleurs, l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale prévoit déjà que les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale et ceux chargés de recouvrer des cotisations ou de servir des allocations ou prestations ne sont tenus de déposer plainte que si le préjudice excède un plafond fixé réglementairement – je ne pense pas qu'il revient à la loi de le fixer.

Avis défavorable.

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

Amendement AS153 de M. René Lioret

M. René Lioret (RN). Ce projet de loi généralise le principe de la plainte pénale unique lorsqu'une fraude porte atteinte à plusieurs organismes. C'est une avancée importante qui permettra d'éviter les doublons et d'accélérer les procédures. Le texte risque toutefois d'être interprété comme conditionnant la mutualisation de la plainte à l'existence d'un préjudice identique pour chacun des organismes victimes. Or, dans les faits, une fraude peut avoir des conséquences économiques différentes selon les prestations concernées. Notre amendement précise donc qu'une plainte unique est possible même si les préjudices ne sont pas de même nature ni de même montant. Nous assurerons ainsi la cohérence du dispositif, son efficacité opérationnelle et la proportionnalité des poursuites engagées contre les fraudeurs.

M. le rapporteur. Vous souhaitez préciser dans la loi que la plainte peut être unique lorsque les préjudices subis sont de nature ou de montants différents. Cela me paraît superfétatoire puisque le seul critère retenu est celui du montant de la fraude, le seuil en la matière devant être déterminé par décret. Dès lors qu'un préjudice aura été subi par un organisme, il pourra en mandater un autre pour porter plainte en son nom, ce qui ouvre, de fait, la possibilité que les préjudices concernés soient différents par leur nature ou leur montant.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS438 et AS439 de M. Patrick Hetzel.

Amendement AS3 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). Cet amendement vise à supprimer l'obligation pour les organismes de sécurité sociale de transmettre aux employeurs des informations concernant les fraudes présumées aux indemnités journalières versées en cas d'arrêt maladie. Une telle obligation nous paraît problématique car elle placerait l'employeur dans une position quasi disciplinaire alors qu'il n'a ni les compétences ni les garanties nécessaires pour apprécier la réalité de la fraude. Cette mesure risque de créer des tensions au sein de l'entreprise et de porter atteinte à la confidentialité des données médicales. L'évaluation d'éventuelles irrégularités doit rester du ressort des organismes compétents au lieu d'être transférée au monde du travail.

M. le rapporteur. La disposition que vous souhaitez supprimer n'organise pas, à mon sens, un partage excessif d'informations. Elle autorise une transmission strictement limitée lorsque la fraude aux indemnités journalières est avérée. La suppression de cet alinéa affaiblirait la prévention de la fraude et créerait une asymétrie informationnelle préjudiciable aux employeurs et à l'ensemble de notre système social.

Avis défavorable.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Cet amendement me paraît, au contraire, plein de bon sens. Le préjudice ne concerne que la caisse d'assurance maladie, qui verse les indemnités journalières. Ne mélangeons pas tout : en soi, une absence au travail n'est pas forcément un préjudice. Pourquoi l'employeur serait-il donc informé ? On risque de mettre des gens encore plus dans la panade. Or, si l'on veut recouvrer les sommes en cause, il faut qu'ils soient solvables, donc qu'ils aient un boulot pour avoir des rentrées d'argent. Sinon, où finiront-ils ? En prison ?

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Vous dites que ces fraudes ne portent pas préjudice à l'employeur, mais c'est le cas. Quand quelqu'un se met en arrêt de travail alors qu'il n'y a pas droit, cela désorganise le service ou l'entreprise, et c'est aussi un préjudice pour les collègues, quelle que soit la profession concernée. Imaginez, par exemple, trois infirmières qui travaillent ensemble. Si l'une d'elles se met en arrêt, que se passe-t-il ? Les deux autres font son boulot. Par ailleurs, pourquoi faudrait-il qu'une fraude avérée reste secrète ? C'est comme pour les décisions de justice : il faudrait plutôt que ce soit public, pour que tout le monde sache.

M. Sacha Houlié (SOC). M. le rapporteur a dit tout à l'heure qu'il ne revenait pas aux organismes payeurs de suspendre le versement des prestations, car ce n'était pas leur rôle. En l'occurrence, le rôle de l'employeur n'est pas de mener une procédure disciplinaire contre un salarié qui a commis une fraude à l'égard des organismes de sécurité sociale. Dès lors, pourquoi transmettre à l'employeur des informations ? Est-ce parce que vous attendez de lui qu'il prenne des sanctions ? Une telle double peine enfreindrait nos principes constitutionnels. Il convient donc d'adopter l'amendement de Mme Froger.

M. Alexis Corbière (EcoS). Je comptais rester silencieux mais le plaidoyer de M. Isaac-Sibille me pousse à prendre la parole. On voit le type de société, totalement sain, dans lequel vous voulez nous faire basculer. Il faudrait, selon vous, tout rendre public, y compris les erreurs de l'employeur, pour que les salariés puissent se réunir afin de le juger eux-mêmes. Les fraudes dont il est question dans cet amendement sont souvent commises, je le dis sans rien légitimer, par des personnes socialement en difficulté. Mais vous n'en avez rien à faire, car vous regardez tout cela de haut. L'employeur, qui est toujours un brave homme, bien sûr, pourra tirer prétexte de la situation pour licencier et une humiliation publique suivra. Vous trouvez, en effet, que ceux qui fraudent méritent d'avoir honte devant tout le monde. Ce qui me blesse dans cette affaire, c'est de voir que vous faites preuve de complaisance pour la fraude des puissants et de brutalité pour celle des plus modestes.

M. Thibault Bazin (DR). Il faudrait essayer de revenir à la raison : j'ai entendu des propos un peu caricaturaux. Il ne s'agit pas de rendre publiques les fraudes commises, mais d'informer un acteur qui a une responsabilité en la matière. Certes, l'employeur ne paie plus de salaire en cas d'arrêt maladie puisque des indemnités journalières sont versées, mais il peut avoir à les compléter, selon ce que prévoit la convention collective. Malgré l'existence d'une fraude – il n'est pas

question de suspicions, mais de faits avérés –, vous voudriez qu’il continue à verser un complément ? C’est une question de justice sociale. Tous ceux qui défendent notre système de protection sociale devraient aussi défendre cette disposition. Il ne doit pas exister d’asymétrie d’information dans ce domaine.

Mme Annie Vidal (EPR). Je rejoins notre collègue Bazin. Il est question de fraudes avérées, et non de simples erreurs. Les arrêts de travail, qui doivent être réservés aux personnes malades, ont augmenté de plus de 30 % ces dernières années. Vous allez me répondre que c’est parce que les conditions de travail sont toujours plus difficiles, mais la réalité est beaucoup plus complexe que cela. Cela fait dix ans que je travaille sur ce sujet. Les fraudes ne doivent pas être passées sous silence et il est bien normal que l’employeur, qui entretient une relation de confiance avec ses salariés dans la majorité des cas, sache si l’un d’eux a commis une fraude caractérisée en matière d’arrêt de travail.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle adopte l’article 4 modifié.

Après l’article 4

Amendement AS50 de M. Fabrice Brun

Mme Josiane Corneloup (DR). Cet amendement s’inscrit dans la continuité de la mesure 31 de la feuille de route pour la lutte contre les fraudes aux finances publiques, qui demandait de renforcer la coopération entre l’assurance maladie et les organismes complémentaires dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024.

M. le rapporteur. Votre amendement est sans objet compte tenu des mesures adoptées à l’article 4. Je vous demande donc de le retirer.

L’amendement est retiré.

Article 4 bis (nouveau) : *Renforcement des sanctions à l’encontre des fraudeurs en état de récidive*

Amendement AS222 de M. Fabien Di Filippo

M. Fabien Di Filippo (DR). Nous proposons de sanctionner d’une manière renforcée et systématique les fraudeurs aux allocations et aides sociales. Le taux de récidive avoisine, voire dépasse, selon les départements, 5 %. Une personne sur vingt recommence donc. Ce n’est pas une nécessité sociale, comme la gauche voudrait nous le faire croire, mais plutôt un mode de vie délinquant, qui consiste à éviter d’aller travailler. C’est bien sûr inacceptable, parce que cela met en péril l’existence même de notre système social, dont certaines personnes ont vraiment besoin. En conséquence, notre amendement vise non plus à doubler les sanctions en cas de récidive, mais à les tripler.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Je m'interroge sur le vocabulaire utilisé par M. Di Filippo, qui parle de récidive comme s'il s'agissait des crimes les plus graves ou de délits massifs. Il est question, en réalité, de gens qui disposent d'extrêmement peu de ressources, qui ont, par exemple, une incertitude sur la nature et la durée de leur relation avec une autre personne et qui continuent donc à toucher le RSA alors qu'ils ont un enfant. Voulez-vous leur jeter la pierre ? Vous n'avez que cela en tête depuis ce matin, ce qui devient insupportable. Il faudrait tout de même que vous vous rendiez compte de la situation sociale concrète, faite de souffrance, des personnes au RSA, du poids du soupçon que vous faites peser sur elles et du fait que le taux de non-recours augmente dans des proportions importantes à chaque fois que des dispositifs similaires sont adoptés. Dans les départements qui ont expérimenté votre dernière invention en matière de RSA, le taux de non-recours est en hausse de plus de 10 %. Il faut arrêter !

M. Sacha Houlié (SOC). Je vois au moins trois raisons de s'opposer à cet amendement. Tout d'abord, vous faites comme si les gens qui fraudent avaient connaissance des sanctions qu'ils encourent. J'invite ceux qui le croient à relire ce qu'Éric Dupond-Moretti a dit devant la commission des lois : ceux qui commettent des fraudes ou des actes de délinquance ne le font pas en ayant un code pénal dans la main. Ensuite, cet amendement est inconstitutionnel car il prévoit une automaticité en matière de sanctions, ce que le principe d'individualisation des peines interdit. Enfin, j'observe que nos collègues de droite font preuve de beaucoup plus de prudence à l'égard des personnes morales quand il s'agit de leur appliquer des sanctions très importantes, qui peuvent représenter plusieurs pourcents du chiffre d'affaires en cas de fraude fiscale. Le principe de proportionnalité invite à faire preuve de justice : il paraît justifié de doubler les sanctions en cas de récidive, mais pas de les tripler.

M. Fabien Di Filippo (DR). Il est toujours très facile de trouver toutes sortes d'excuses sociales aux fraudeurs. Cet amendement concerne des personnes dont les fraudes sont avérées et qui récidivent, et non des gens qui commettent des erreurs ponctuelles – dans ce cas, il est normal qu'on les prévienne et qu'on leur offre la possibilité de modifier ce qu'elles ont fait et de rembourser. N'essayez pas de nous faire croire que toutes les fraudes sont le fait de mères isolées qui n'ont pas pu faire leur déclaration comme il fallait. L'amendement ne vise pas du tout ce genre de situation.

Ne soyons pas naïfs. Certaines personnes en couple déclarent, par exemple, habiter dans des logements différents pour que l'une puisse avoir le statut de mère isolée et bénéficie d'un complément familial. Je sais que cela vous choque beaucoup – vous allez encore pousser des cris d'orfraie –, mais ce que je dis correspond à la réalité. Il faudrait que vous acceptiez de la regarder si vous voulez vraiment prendre la mesure de ce qu'est la fraude sociale dans notre pays.

M. Alexis Corbière (EcoS). Personne ne dit qu'il ne faut pas lutter contre la fraude et la sanctionner. C'est vous qui faites preuve d'une grande naïveté si vous pensez qu'un renforcement des sanctions aura une quelconque utilité. Vous pourrez les tripler, les quadrupler, les quintupler ou même les sextupler, pour essayer de convaincre la partie la plus dure de votre électorat, cela ne changera rien. En revanche, vous trouverez toujours sur votre chemin quelqu'un qui proposera d'aller plus loin et vous battra aux élections. L'un de vos chefs, qui a été Président de la République, vient par ailleurs de découvrir que la loi est sévère et que la prison, c'est mal. Vous passez votre temps à dire qu'il faut durcir les sanctions, mais certains d'entre vous écrivent des livres pour dénoncer la cruauté de la loi quand elle leur tombe dessus. Cet amendement est naïf, inefficace et socialement méprisant.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Je suis pour une grande sévérité à l'égard de la fraude aux arrêts de travail, car elle est commise par des personnes qui ne travaillent pas ou qui ont deux emplois. En revanche, la fraude aux minima sociaux, en particulier le RSA, ne concerne pas des personnes qui ont des moyens très importants. Un doublement des sanctions en cas de récidive me paraît donc suffisant.

Mme Annie Vidal (EPR). Je trouve que certains propos sont un peu excessifs. On ne peut pas assimiler la récidive à de la criminalité. La récidive consiste simplement à commettre une nouvelle fois une infraction, par exemple un excès de vitesse, pour laquelle on a déjà été condamné.

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

*En conséquence, l'article 4 bis est **ainsi rédigé**.*

Article 4 ter (nouveau) : *Fin de l'obligation pour l'employeur de verser un complément aux indemnités journalières de sécurité sociale en cas de fraude*

Amendement AS227 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Les employeurs ont l'obligation de verser un complément aux indemnités journalières pour garantir le maintien du niveau de rémunération des salariés malades, ce qui est une bonne chose. Cependant, lorsque l'assurance maladie établit l'existence d'une fraude et suspend le versement des indemnités, l'employeur reste tenu de verser un complément. Cette asymétrie place les employeurs dans une situation inexplicable qui assure une sorte d'impunité pour les comportements abusifs. En cas de fraude avérée, signalée par la sécurité sociale, je vous propose d'empêcher la prise en charge des jours de carence par l'employeur et le versement d'un complément aux indemnités journalières, afin de donner sa pleine portée à une disposition déjà adoptée dans le cadre de la LFSS 2025. S'il existe un principe général selon lequel la fraude corrompt tout, le juge prud'homal applique bien souvent un autre principe, qui est que le doute profite au salarié. Il nous semble nécessaire de préciser la loi pour sécuriser l'employeur en cas de contentieux.

M. le rapporteur. Sur le plan juridique, mon analyse est plutôt que cet amendement aggraverait le risque de contentieux pour les entreprises. Sagesse.

M. Sacha Houlié (SOC). J'irai plus loin. Ce qui nous est proposé va susciter un contentieux important aux prud'hommes, d'abord en référé puis au fond, alors qu'il faut déjà plus de deux ans pour qu'une affaire soit appelée, les médiations n'étant jamais conclusives. Cet amendement n'est absolument pas opérationnel. Il ne ferait qu'aggraver la pagaille actuelle.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Je souscris entièrement à ce qui vient d'être dit. Par ailleurs, combien vont rapporter toutes nos heures de travail sur ce projet de loi ? Il est question de 1,5 milliard d'euros, mais Haut Conseil des finances publiques dit que le montant sera bien inférieur. Nous sommes donc en train de perdre un temps colossal. L'amendement dont nous débattons va surcharger les tribunaux sans rien rapporter dans les caisses publiques. Vous consacrez une énergie folle, pardon de le souligner, pour criminaliser ou réprimer des gens qui vivent avec 800, 900 ou 1 000 euros par mois, et vous avez toujours deux poids et deux mesures. Vous voulez être plus durs avec les faibles et plus doux avec les forts. Quand nous déposons des amendements concernant des entreprises qui ne respectent pas les conditions fixées pour le versement des aides publiques dont elles bénéficient, vous refusez d'agir.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Vous confondez tout. Nous sommes en train de parler de fraudes avérées en matière d'arrêt de travail. Il n'est pas du tout question de personnes qui touchent 900 euros par mois, mais de personnes qui, en gros, ne vont pas travailler ou le font au noir. Cet amendement ne rapportera rien à la sécurité sociale, c'est vrai, puisqu'il concerne ce que versent les entreprises. Néanmoins, il va dans le sens d'une plus grande justice à l'égard des fraudeurs. J'y suis donc très favorable.

M. Thibault Bazin (DR). M. Boyard, qui est très fort en belles paroles, nous reproche d'être faibles avec les forts et forts avec les faibles, mais ce qu'il dit est parfois caricatural. Lorsque des fraudes sont avérées, il faut être au rendez-vous. C'est une question de dignité et de justice sociale à laquelle on doit être sensible quand on est membre de cette commission. Bien sûr, les fraudeurs pourront faire des recours. Ils en ont le droit et cela ne me gêne donc pas. Il y aura un contentieux, mais nous sommes là pour faire respecter les droits et les devoirs de chacun. Notre République est fondée sur un pacte social qui prévoit certaines obligations. Le but n'est pas forcément de faire du rendement : un texte peut aussi avoir un aspect dissuasif. Si nous arrivons à faire de la prévention et que la fraude diminue en conséquence, tant mieux, car nous avons besoin de davantage de justice sociale et d'acceptabilité des efforts.

M. Yannick Monnet (GDR). Je rappellerai seulement à Thibault Bazin qu'il s'est opposé à un amendement au PLFSS que j'avais déposé pour sanctionner les entreprises en cas de fraude avérée. Je regrette son double discours.

Mme Annie Vidal (EPR). Quand on parle de fraude, on ne vise pas nécessairement les personnes au RSA. Par ailleurs, 56 % de la fraude provient des entrepreneurs. Nous allons également cibler les entreprises, des petites aux très grandes. Ce texte ne suit pas seulement une logique de rendement financier, même s'il peut avoir, au passage, un impact sur ce plan. Il s'agit surtout de faire respecter notre pacte social et républicain. Frauder, c'est tricher, détourner de l'argent aux dépens de celles et ceux qui, malgré leurs difficultés, respectent nos lois.

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

*En conséquence, l'article 4 ter est **ainsi rédigé**.*

Article 4 quater (nouveau) : *Extension du droit de communication des agents de contrôle agissant dans le cadre de la lutte contre la fraude*

Amendement AS223 de M. Fabien Di Filippo

M. Fabien Di Filippo (DR). Nous proposons que les agents chargés des contrôles au sein des Urssaf bénéficient d'un droit de communication plus large leur permettant d'avoir accès à davantage d'informations. Lorsqu'ils font des contrôles en matière de travail dissimulé, par exemple, il leur arrive de repérer en parallèle d'autres fraudes. Nous demandons qu'ils soient habilités à se faire communiquer par les banques et d'autres organismes tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de leur mission. Ils sont très bien placés pour détecter, par exemple, les fraudes aux prestations et cotisations sociales.

M. le rapporteur. Cet amendement permettra de donner aux agents des Urssaf les moyens d'exercer leurs missions sans leur conférer de nouveaux pouvoirs ni affaiblir les garanties existantes, qui sont réelles.

Avis favorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Je peux entendre les arguments portant sur la justice et le pacte républicain, mais cette commission ne s'occupe jamais d'autres situations injustes. Il y a, par exemple, 300 000 personnes à la rue dans notre pays. Pourquoi n'en parlez-vous jamais ? Pourquoi ne vous intéressez-vous pas à la situation des étudiants qui sont obligés de sauter des repas ? C'est que, pour vous, il est plus injuste de voir une personne vivant avec 900 euros par mois frauder 20 euros que d'accepter qu'il y ait 300 000 personnes à la rue. Cela fait trois ans que vous n'abordez que des sujets qui ne changent rien à la vie des Français. Vous voulez maintenant donner à certains agents des moyens supplémentaires qui leur permettront d'accéder à des données personnelles, relatives à la vie privée des gens, alors que la sécurité sociale a fait l'objet de fuites massives de données, mais pour vous ce n'est pas un problème. Si nous nous opposons à ce projet de loi, c'est parce qu'il s'inscrit dans un contexte. Nous ne vous laisserons pas être forts avec les faibles et faibles avec les forts.

M. Fabien Di Filippo (DR). Soit vous n'avez pas compris de quoi nous parlons, soit vous êtes en connivence extrêmement grave avec des personnes aux attitudes plus que douteuses. Considérez-vous vraiment que dénoncer des fraudes aux prestations sociales, voire des détournements de fonds ou des usurpations de relevé d'identité bancaire ou d'identité, à plus forte raison lorsqu'elles se doublent de travail dissimulé ou clandestin, c'est s'en prendre aux plus faibles ? Ce sont des activités délinquantes que vous devriez combattre. Pensez-vous réellement que ce détournement de notre système social, ce vol d'argent public qui s'ajoute à du travail dissimulé, devrait être mis sous le tapis par les agents de l'Urssaf qui le découvrent, au motif que ceux qui s'en rendent coupables connaissent des difficultés sociales ? Comment garder la moindre crédibilité après de tels propos ? Vous êtes couvert de honte, monsieur Boyard, couvert de honte !

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Ne nous leurrions pas, chers collègues : si le Gouvernement a choisi de déposer ce texte en pleine période budgétaire, alors que nous sommes déjà chargés, et espère le voir définitivement adopté tout début janvier, c'est avant tout parce qu'il doit permettre à l'État de récupérer des milliards – la ministre l'a elle-même expliqué. C'est une question de rendement, alors ne nous faites pas croire que c'est un texte de justice. D'ailleurs, il est bien moins dur avec ceux qui se rendent coupables de fraude fiscale ou naviguent dans cette fameuse zone grise de l'optimisation, qu'avec les coupables de fraudes sociales : c'est deux poids, deux mesures. Nous sommes évidemment opposés à la fraude sous toutes ses formes, mais aussi à ce genre de dispositifs, qui compliquent encore l'accès aux droits pour leurs bénéficiaires, juste pour trouver de l'argent.

M. le rapporteur. Je rappelle que ce texte comporte deux volets : celui relatif à la fraude fiscale est, logiquement, examiné par la commission des finances, qui est compétente sur ces sujets. Je ne peux donc pas vous laisser dire que le sujet n'est pas traité. Certes, seuls un tiers des articles y sont dévolus, mais je rappelle que nous avons adopté, il y a quelques mois, la loi Cazenave contre toutes les fraudes aux aides publiques. Soyons objectifs.

La justice sociale est une vraie question. Vous dénoncez un texte de rendement, mais dans un pays où la pression fiscale atteint des records, nos concitoyens attendent légitimement qu'il n'y ait pas d'abus, et encore moins de fraudes, quelles qu'elles soient. Laisser penser qu'il y aurait une fraude du pauvre et une fraude du riche ne rend pas service à la nation, et ne correspond pas à la vision que nous défendons ici. Une fraude est une fraude, quelle qu'elle soit, et si nous voulons faire nation, nous devons lutter contre toutes les formes de fraude. La fraude en bande organisée, en particulier, s'est développée ces dernières années : là encore, faire l'autruche ne rend service à personne. Cela ne fait qu'augmenter la méfiance de nos concitoyens à l'égard des politiques publiques, qui doivent pourtant être à leur service. Nous devons les rassurer.

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

*En conséquence, l'article 4 quater est **ainsi rédigé**.*

La réunion est suspendue de onze heures à onze heures quinze.

Article 5 : *Coordination entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire pour lutter contre la fraude sociale*

Amendement de suppression AS264 de Mme Mathilde Feld

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Regardons les chiffres : sur 1 million de personnes concernées, 35 fraudes ont été détectées, soit un ratio de 0,0035 %. Or l'article, qui vise à doubler le nombre de signalements en renforçant l'échange de données entre l'assurance maladie et les complémentaires privées, ne rapporterait que 1 million d'euros à la sécurité sociale, c'est-à-dire un montant infime.

C'est un sujet majeur, car ces données très sensibles, qui relèvent normalement du secret médical, ne seraient plus couvertes après leur transfert aux complémentaires que par le secret professionnel, qui n'offre pas la même protection.

En outre, les complémentaires pourraient les utiliser pour augmenter les cotisations, voire refuser d'assurer certaines personnes, ainsi que pour réaliser des statistiques ou des études de marché. Tout cela serait absolument contraire au RGPD. Et il y a un éléphant au milieu de la pièce : les fuites massives et récurrentes de données très sensibles. Il faut donc absolument supprimer cet article inutile et dangereux.

M. le rapporteur. Cet article tend à renforcer les échanges de données entre l'assurance maladie obligatoire et les assurances complémentaires, et à sortir de la logique en silo. Il reprend les dispositions prévues à l'article 49 de la LFSS 2025, jugées cavalières par le Conseil constitutionnel. Nous en avons donc déjà débattu l'année dernière, et à l'époque, le sujet avait été jugé important, notamment par notre commission – ce qui ne signifie pas que nous ne devons pas en débattre à nouveau.

Coconstruit avec les organismes obligatoires et complémentaires – j'insiste sur ce point –, cet article permet de doter d'une base légale les échanges de données entre ces organismes, dans l'objectif légitime de lutter contre la fraude sociale, tout en sécurisant le traitement des données dans le cadre de la prise en charge des frais de santé. Les complémentaires ne pourront évidemment pas utiliser ces données à des fins commerciales, le Gouvernement y a veillé – c'est une *fake news*. Le traitement des données est entouré des garanties suffisantes pour en assurer la protection, comme l'a confirmé la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dans son avis du 4 septembre, puis lorsque je l'ai entendue lors de mes travaux préparatoires, et enfin dans son rapport publié après l'examen du texte au Sénat. Je ne crois pas qu'on puisse considérer la Cnil laxiste sur ces sujets.

Sachons raison garder : cet article mérite d'être précisé et amélioré, mais le supprimer serait une catastrophe.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Permettez-moi de lire un passage du serment d'Hippocrate : « *Admis dans l'intimité des personnes, je tairai les secrets*

qui me seront confiés. Reçu à l'intérieur des maisons, je respecterai les secrets des foyers et ma conduite ne servira pas à corrompre les mœurs. »

Le secret médical, qui fonde la relation de confiance entre un patient et son médecin dans notre système de santé, est fortement mis à mal par cet article, qui le transforme en secret professionnel. Ce n'est pas du tout la même chose. Que certaines données de santé puissent transiter entre les mutuelles et les organismes sociaux, à des fins de facturation par exemple, ne me dérange pas ; mais les données médicales propres du patient sont, à mes yeux, une ligne rouge.

Mme Annie Vidal (EPR). Permettez-moi de rappeler un principe essentiel du droit de la mutualité et du droit applicable aux contrats responsables et solidaires, qui représentent 98 % des contrats souscrits : la non-sélection du risque. Ce principe fondamental interdit aux mutuelles de recueillir des informations médicales et de moduler le montant des cotisations en fonction de l'état de santé des assurés. Nous sommes donc opposés à la suppression de cet article.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Le rapporteur l'a rappelé, cet article fondamental reprend une disposition de la LFSS 2025 qui avait été censurée, et que j'avais moi-même reprise dans une proposition de loi.

On peut légitimement s'inquiéter pour la sécurité des données échangées, mais la Cnil a confirmé que le dispositif était parfaitement sécurisé. Il n'est pas normal que l'assurance maladie obligatoire ne puisse pas prévenir les complémentaires lorsqu'elle détecte une fraude, et inversement – la réciprocité est importante. Compte tenu de toutes les garanties apportées concernant la sécurité, cet article me semble plutôt sain.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, l'objectif vous semble tout à fait légitime, mais je rappelle que le taux de fraudes détectées est estimé à seulement 0,0035 %, soit 35 signalements pour 1 million de personnes. Peut-être y a-t-il d'autres priorités.

Vous arguez qu'il n'y a aucune inquiétude à avoir, car le cadre est sécurisé. En réalité, vous faites peser sur les allocataires une suspicion de non-respect de la loi. Mais quelles garanties avez-vous que les mutuelles, elles, la respecteront ? En 2021, la SGAM AG2R La Mondiale a été condamnée par la Cnil pour traitement abusif d'un certain nombre de données. La même année, les données de 500 000 patients ont fuité. En 2022, des comptes Ameli sont compromis. En 2023 et 2024, des centaines de milliers de données de France Travail fuient. Il y a constamment des fuites, et nous n'avons aucune garantie que cela ne se reproduira plus.

Enfin, l'argument de M. Colombani est central : il y a une grande différence entre le secret médical et le secret professionnel.

Cet article, qui ne prévoit aucune garantie, met en danger les données de millions de nos concitoyens, juste pour passer de trente-cinq à soixante-dix signalements.

M. Sacha Houlié (SOC). Pour notre part, nous sommes défavorables aux amendements de suppression. Dans son avis du 4 septembre, la Cnil s'est montrée non pas favorable, mais très favorable à cet article, par ailleurs soutenu par l'ensemble du mouvement mutualiste. En outre, le groupe Socialistes et apparentés est très attaché au tiers payant. Or, au-delà de la lutte contre la fraude, cet article permettra d'en garantir l'exercice à l'égard des organismes complémentaires, dans le cadre des relations avec les professionnels. De toute évidence, il faut donc le maintenir.

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

Amendement AS228 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Monsieur Monnet, j'ai déposé des amendements pour protéger les salariés contre les employeurs fraudeurs à l'article 12. J'espère que vous les soutiendrez.

Cet amendement tend à préciser que les parties prenantes doivent privilégier les données sous forme de codes regroupés, et non détaillés. Les codes regroupés ont été créés spécifiquement pour permettre aux assureurs de liquider les dossiers tout en préservant la confidentialité des données de santé, notamment les prescriptions, ordonnances, images médicales. Compte tenu de la sensibilité de ces données, il convient de prohiber leur traitement par les assureurs, sauf exceptions limitativement prévues par la loi. L'amendement prévoit ainsi que les catégories de données pouvant être traitées aux fins de vérification des fraudes sont précisées par décret pris en Conseil d'État.

M. le rapporteur. Interdire le traitement des prescriptions et ordonnances par les organismes de sécurité sociale reviendrait à les priver de leur principale source d'information sur d'éventuelles fraudes. Je rappelle que cet article encadre strictement le traitement de telles données, autorisé à titre dérogatoire dans le respect de l'article 9 du règlement général sur la protection des données.

Avis défavorable.

M. Michel Lauzzana (EPR). C'est un article important. Personnellement, je suis favorable à l'échange de données entre les assurances, les mutuelles et les organismes de sécurité sociale, à condition que le secret médical soit bien préservé, car comme M. Colombani l'a dit, nous ne pouvons pas nous abstraire de ce lien fondateur de la médecine. Je déposerai un amendement en ce sens pour la séance. Il faut absolument exclure du dispositif les données couvertes par le secret médical.

M. Paul-André Colombani (LIOT). D'une certaine façon, c'est un amendement de repli, auquel je suis plutôt favorable. Certes, l'échange de données est nécessaire pour lutter contre la fraude, mais les données médicales n'ont pas à être transmises à des organismes complémentaires, car certains poursuivent un but lucratif. Moi, je ne suis pas d'accord pour que les données médicales de mes patients atterrissent chez AXA.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Je suis moi aussi très favorable à cet amendement Transmettre des données groupées permet de détecter les fraudes sans que les organismes complémentaires puissent établir un diagnostic. C'est un bon compromis.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). J'ai travaillé pendant dix ans pour des compagnies d'assurance, et je peux vous assurer qu'elles rêvent d'une collecte de données massives ; et si elles peuvent en grappiller un peu plus, elles le feront. Elles ne s'en cachent d'ailleurs pas. Elles rêveraient même de pouvoir installer des capteurs jusque dans nos toilettes pour détecter une grossesse, un début de diabète – tout ce qui leur permettrait d'adapter en permanence le risque, et donc d'augmenter les cotisations, voire de virer les gens dès qu'ils commencent à présenter un risque avéré.

M. Thibault Bazin (DR). Je n'ai pas déposé d'amendement de suppression de cet article, car les échanges d'informations entre l'assurance maladie et les organismes complémentaires me semblent nécessaires pour mieux lutter contre les fraudes. Mais c'est aussi notre rôle de législateur d'assurer la protection des données sensibles de nos concitoyens, surtout en cas d'intérêts divergents : si l'assurance maladie couvre ses ayants droit gratuitement, pour ainsi dire, les complémentaires, elles, offrent un certain nombre de prestations à travers des contrats qui varient en fonction de l'évaluation du risque. Leur transmettre des données détaillées, qui pourraient faire l'objet d'un traitement par l'intelligence artificielle, leur permettrait d'ajuster les tarifs, et, *in fine*, cela se retournerait contre les assurés. Prenons garde à ne pas aller trop loin : lutter contre la fraude, oui, mais veillons à préserver les données individuelles et l'intérêt général.

M. le rapporteur. J'ai parfaitement conscience du caractère sensible de ces données et je ne mésestime pas le risque que leur transmission présente, mais je répète à nouveau que le dispositif a été coconstruit avec les différents acteurs et que la Cnil l'a jugé sécurisé, notamment au regard du RGPD. Je rappelle aussi que ce texte est un projet de loi, ce qui me semble apporter une garantie supplémentaire. Vous soulevez des interrogations légitimes, nous devons trouver le bon équilibre, mais je maintiens mon avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS44 de Mme Katiana Levavasseur

Mme Sandra Delannoy (RN). L'amendement est défendu.

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

Amendement AS71 de Mme Katiana Levavasseur

Mme Sandra Delannoy (RN). L'amendement est défendu.

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

Amendements identiques AS164 de M. François Gernigon et AS229 de M. Thibault Bazin

M. François Gernigon (HOR). L'avis de la Cnil rappelle que les dispositions de l'article ne couvrent pas certains traitements particulièrement intrusifs. Ces amendements tendent à préciser expressément les finalités interdites dans le cadre de l'autorisation générale des traitements des données de santé aux fins de vérification des fraudes, c'est-à-dire les traitements aux fins d'exclusion de garantie des contrats d'assurance ou de modification de cotisations ou de primes d'assurance, et ceux aux fins de prévention de la fraude aux contrats de complémentaire santé qui impliqueraient un traitement massif de données à caractère personnel concernant l'ensemble des assurés d'un organisme d'assurance maladie complémentaire ou la pratique des professionnels et établissements de santé.

M. le rapporteur. Encore une fois, la Cnil considère que cet article répond aux exigences de proportionnalité et de protection des données sensibles. En outre, les décrets d'application seront pris après avis de la Cnil, afin de garantir que le secret médical ne sera compromis à aucun moment.

Votre proposition est pertinente, mais il existe déjà des dispositions juridiques protégeant les assurés, en particulier l'article 6 de la loi Évin, qui renforce les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques et encadre strictement les pratiques des assureurs en matière de données de santé.

Votre intention est doublement satisfaite, et je vous invite à retirer vos amendements. À défaut, avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Pour différentes raisons, notamment d'agenda, nous n'avons pas pu entendre le Gouvernement. Quelles garanties vous a-t-il données, monsieur le rapporteur, que cela ne se reproduirait plus ? Vous nous assurez que les mutuelles n'utiliseront pas ces données pour défendre des intérêts privés et personnels, mais nous n'y croyons pas. Les données ne sont pas sécurisées, les fuites massives et régulières le prouvent. Quelles mesures le Gouvernement a-t-il prises pour sécuriser les données ? Si personne, dans cette salle, n'a de réponse à cette question, il me paraît encore plus dangereux d'ouvrir de nouvelles failles dans l'accès à ces données. C'est pourquoi nous nous opposerons à cet article.

M. Thibault Bazin (DR). Monsieur le rapporteur, vous soulignez dans votre rapport – assez subtilement, d'ailleurs – la nécessité de prendre des précautions, et vous nous dites maintenant qu'au vu de ce que vous avez appris au cours des

auditions, nos préventions sont satisfaites. Même s'il convient d'éviter le bavardage législatif, il ne coûte pas grand-chose d'inscrire ces précisions dans la loi – tout au plus un peu de papier. Nous pourrions toujours approfondir la question d'ici à la séance publique.

M. le rapporteur. C'est mon rôle, en tant que rapporteur, d'être défavorable à l'inscription dans la loi d'une disposition déjà satisfaite, même si, sur le fond, je n'y suis pas opposé.

Monsieur Boyard, je ne fais que vous donner les éléments dont je dispose, je ne vais pas vous raconter d'histoires. Vous êtes, je pense, attaché à la séparation des pouvoirs. Or nous sommes ici au Parlement, je suis rapporteur du texte, pas membre du Gouvernement. Vous aurez tout loisir d'interroger son représentant le moment venu, dans l'hémicycle.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Vous citez beaucoup la Cnil, mais avez-vous recueilli l'avis du Conseil national de l'Ordre des médecins, par exemple ?

M. le rapporteur. Pas spécifiquement sur cet article, mais nous avons eu plusieurs échanges avec les structures ordinales. Elles sont d'ailleurs suffisamment armées pour nous alerter si elles le jugent utile. Cela n'a pas été le cas.

La commission rejette les amendements.

Amendements identiques AS43 de Mme Katiana Levavasseur et AS230 de M. Thibault Bazin

Mme Sandra Delannoy (RN). L'amendement AS43 est défendu.

M. Thibault Bazin (DR). Mon amendement vise à assurer que le décret d'application prévoit des garanties pour les modalités de vérification des fraudes – simple amendement de précision.

M. le rapporteur. De précision, certes, mais pas simplement rédactionnel... Vous souhaitez indiquer explicitement que la protection des données de santé, préalable indispensable à leur transmission, repose sur des mesures juridiques, en plus des « mesures techniques et organisationnelles » – il s'agit des termes consacrés à l'article 32 du RGPD. Je comprends la logique, mais là encore, cette précision me paraît inutile.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, votre rôle est d'éclairer la commission. Or, depuis le début de l'examen du texte, nous vous interrogeons sans succès sur les failles que nous avons détectées.

Tout d'abord, le texte, censé lutter contre la fraude fiscale et sociale, comporte deux fois plus d'articles concernant la fraude sociale. Les moyens de la DGFIP diminuent, alors que ceux pour lutter contre la fraude sociale, pourtant plus faible, augmentent.

Ensuite, personne ne semble capable de détailler les mesures prises par le Gouvernement et la sécurité sociale pour empêcher que les fuites de données massives se reproduisent. Je ne vous reproche pas de ne pas pouvoir nous donner l'opinion du Gouvernement à ce sujet, monsieur le rapporteur, vous n'y êtes plus ; je vous reproche de soutenir le texte sans avoir aucune garantie que toutes les dispositions ont été prises pour protéger les données des Françaises et des Français. Elles sont donc en danger, et nous avons donc bien raison de nous opposer à ce texte.

M. le rapporteur. Je ne m'exprime effectivement pas au nom du Gouvernement. Il eût été intéressant que vous soyez présent aux auditions menées avec les différents services, par exemple de la sécurité sociale, vous auriez pu les entendre directement sur ces sujets. Je ne peux donc que vous renvoyer au rapport, qui est exhaustif et consacre un volet aux auditions.

Ce n'est pas parce que vous répétez quelque chose en boucle que cela en fait une vérité ; nous avons même des éléments factuels qui prouvent le contraire – M. le rapporteur général a fourni hier plusieurs éléments concernant les moyens de la DGFIP. Alors arrêtez la désinformation. Je ne reprendrai plus la parole sur ce sujet, je considère qu'il a été traité et que vous avez obtenu des réponses.

L'amendement AS230 est retiré.

La commission rejette l'amendement AS43.

Amendement AS339 de M. Paul-André Colombani

M. Paul-André Colombani (LIOT). L'article 5 prévoit que la conservation des données de santé est limitée au nécessaire, sans en fixer de durée maximale. Ces informations étant particulièrement sensibles, cette absence de limitation crée une insécurité. Pour éviter une durée de conservation trop longue, cet amendement de repli vise à la limiter à six mois.

M. le rapporteur. Je ne suis pas favorable à figer une durée dans la loi, car la notion de conservation ne pouvant excéder ce qui est proportionné et justifié apporte les garanties suffisantes.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement rédactionnel AS440 de M. Patrick Hetzel

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). J'ai sous les yeux le rapport enregistré au Sénat sous le numéro 111, monsieur le rapporteur, et il se trouve qu'il n'aborde absolument pas le sujet de la sécurité des données, dont il n'est question qu'une seule fois, à la page 28. Peut-être existe-t-il un rapport caché ? Auquel cas je serais heureux que vous nous éclairiez sur ses apports en matière de garantie de la sécurité des données.

M. le rapporteur. Je faisais référence à mon propre rapport sur le texte.

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

Amendement rédactionnel AS441 de M. Patrick Hetzel

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Connaissant sa perspicacité, je suis certain que M. Clouet démontrera que votre rapport n'est pas assez fourni sur le sujet. Votre rôle est de nous éclairer, non seulement à travers votre rapport, mais aussi dans le cadre de nos débats. Or vous ne nous apportez aucune réponse sur ce sujet. Je pose donc à nouveau la question : alors qu'il y a, tous les six mois, des fuites massives qui compromettent les données de centaines de milliers – parfois de millions – de nos concitoyens, est-il responsable de les confier à des entreprises privées ? Elles lorgnent dessus et n'hésitent déjà pas à les utiliser, il y a déjà eu plusieurs scandales. Nous savons déjà que votre rapport est vide, car vous ne nous répondez pas. Démontrez-nous que des mesures ont été prises, faute de quoi nous prendrons acte du fait que le dispositif n'est pas suffisamment sécurisé, et qu'il faut rejeter ce texte.

M. Thibault Bazin (DR). Dans un débat, il faut être sincère. J'ai l'impression, monsieur Boyard, que quoi qu'il y ait dans ce texte, vous y serez de toute façon opposé.

*La commission **adopte** l'amendement, puis l'amendement rédactionnel AS442 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS5 de Mme Martine Froger

M. Sacha Houlié (SOC). Cet amendement tend à fixer des garanties sur la protection des données contre les attaques non étatiques. Nous l'avons vu lors des débats sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), qui prévoit des mesures de lutte contre les cyberattaques, et sur la loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France, les États étrangers qui cherchent à porter atteinte à la souveraineté de notre pays ne le font pas nécessairement à travers leurs structures directes, mais en recourant à des proxys, des services de renseignement étrangers, des structures paramilitaires ou des hackers de toute nature.

Pour protéger les données qui seront partagées dans le cadre de la lutte contre la fraude, cet amendement tend à préciser qu'il faut également prendre des mesures de protection contre les acteurs privés.

M. le rapporteur. Protéger les données sensibles des attaques cyber menées par les acteurs privés est légitime, mais la rédaction de votre amendement est trop imprécise sur le plan juridique. Appliqué strictement, il interdirait, par exemple, le recours à des prestataires pour assurer l'hébergement des données ou la maintenance informatique, ce qui rendrait le dispositif inapplicable, car, comme me l'a dit la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), les complémentaires ne peuvent pas assurer elles-mêmes le stockage des données ; elles ont besoin de recourir à des prestataires. En revanche, elles disposent d'un certain nombre de dispositifs de contrôle. La protection des données repose sur des standards techniques et juridiques déjà prévus par notre arsenal juridique. Au reste, en excluant tous les acteurs privés, cet amendement serait contraire au RGPD, sans apporter de sécurité supplémentaire.

Pour toutes ces raisons, j'émetts un avis défavorable.

M. Sacha Houlié (SOC). Cet article prévoit déjà que ces données peuvent être stockées par des prestataires ou des centres de données qui n'appartiennent pas en propre aux organismes de base ou aux complémentaires, qui sont bien les deux acteurs qui collecteront et échangeront les données. Votre prévention me paraît donc satisfaite. Assumons de nous protéger contre tout acteur qui chercherait à collecter ce type de données, dans la logique de la dynamique engagée par la France il y a plusieurs années, notamment dans le cadre de la Lopmi. Au besoin, nous pourrions toujours préciser en séance que cet amendement porte sur les conditions de sécurité dans lesquelles les données doivent être stockées.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS403 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). L'amendement vise à assurer que le décret d'application prévoira des garanties concernant les modalités de vérification des fraudes.

M. le rapporteur. Objectif pertinent, mais l'article 6 de la loi Évin apporte déjà toutes les garanties nécessaires. Demande de retrait.

M. Thibault Bazin (DR). Puisque le compte rendu mentionnera cette interprétation, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

Amendements AS35 de Mme Martine Froger et AS142 de M. Yannick Neuder (discussion commune)

M. Sacha Houlié (SOC). Comme l'a indiqué M. Colombani, les professionnels de santé, notamment les médecins, ont manifesté des réserves concernant le partage des données de santé avec le personnel des assurances complémentaires.

L'amendement AS35 vise à restreindre l'accès des données de santé des assurés aux seuls médecins-conseils des assurances complémentaires. Les données ne seront donc partagées qu'entre professionnels inscrits à l'Ordre des médecins.

M. Thibault Bazin (DR). L'amendement AS142 est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable aux deux amendements.

Le dispositif actuel est déjà bien encadré. L'article prévoit une habilitation du personnel concerné, ainsi qu'un strict respect du secret médical, à l'alinéa 12. Il n'y a donc pas lieu de restreindre l'accès aux données aux médecins-conseils – un intitulé de poste qui est d'ailleurs propre à la sécurité sociale.

Cette restriction priverait notamment les organismes de sécurité sociale de l'apport des pharmaciens-conseils, des chirurgiens-dentistes-conseils, entre autres professionnels de santé, alors que leurs compétences sont particulières nécessaires dans les secteurs où les fraudes sont les plus fréquentes. Le dispositif ne serait donc plus suffisamment efficace.

M. Sacha Houlié (SOC). Si les alinéas 12, 15, 35, 38, 65 et 68 de l'article précisent effectivement quels personnels pourront accéder aux données de santé, c'est pour y inclure, outre les professionnels de santé, « les personnels placés sous leur autorité chargés du contrôle médical ».

La liste des professionnels de santé que vous citez est plus restrictive : il s'agit uniquement de membres de professions réglementées, soumis à des obligations déontologiques. Nous pourrions soit réserver d'emblée l'accès aux données de santé à de tels professionnels, soit adopter notre amendement et le compléter en ce sens en séance publique.

*La commission **adopte** l'amendement AS35.*

*En conséquence, l'amendement AS142 **tombe**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS443 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS4 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). Précisons que l'amendement AS35 – qui permettra de limiter l'accès aux données de santé des assurés aux médecins-conseils et aux personnes placées sous leur autorité – a été élaboré avec le Conseil national de l'Ordre des médecins. Il transpose aux assurances complémentaires les règles en vigueur à l'assurance maladie, afin de préserver le secret médical.

M. le rapporteur. L'amendement AS4 vise à interdire que les assurances complémentaires fixent leur tarif en fonction des données personnelles de santé des assurés. Ces pratiques sont déjà interdites depuis 1989 par la loi Évin.

Défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Votre projet de rapport mentionne 146 fois les données et leur traitement, mais, à titre de garantie de protection des données, il cite uniquement un décret, qui sera pris en Conseil d'État après avis de la Cnil. Il faudrait des garanties plus structurelles, au vu des fuites de données régulièrement constatées. Je n'ai jamais entendu le Gouvernement prendre position en matière de protection des données et les commissions n'ont jamais travaillé sur ces questions.

Nous sommes en train d'ouvrir un accès massif à des données extrêmement sensibles, sans aucune garantie qu'elles seront protégées, mise à part la promesse du Gouvernement de s'en occuper – rien n'est plus inquiétant pour moi ! L'article 5 est dangereux.

M. Sacha Houlié (SOC). Je ne fais pas la même lecture de cet article et je m'oppose à sa suppression. Pour notre part, nous cherchons à en préciser le contenu, pour éviter les écueils.

Ainsi travaillons-nous à limiter l'accès aux données de santé aux professions réglementées ou aux médecins et à limiter le risque de fuite des données en cas de cyberattaque, mais aussi, avec cet amendement, à empêcher les assurances complémentaires d'exploiter les données de santé pour fixer leurs tarifs. Même si cette pratique est déjà interdite, il est selon nous essentiel de réitérer cette interdiction dans cet article.

M. le rapporteur. Je suis surpris qu'un ancien président de la commission des lois procède de la sorte. La loi Évin apporte déjà les garanties que vous demandez. Évitions de rendre la loi bavarde.

Monsieur Boyard, quand un décret est pris en Conseil d'État, le Gouvernement doit justifier du respect de l'ensemble des normes législatives – et donc, en l'occurrence, du RGPD et de la loi Évin.

En outre, comme vous le signalez vous-même, le Gouvernement devra au préalable recueillir l'avis de la Cnil. Celle-ci s'assurera que les dispositions sont proportionnées et que les libertés individuelles sont respectées. Ce sont des garanties importantes ; de telles précautions ne sont pas toujours prises.

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

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels AS444 et AS445 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS231 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Le présent amendement vise à assurer un niveau minimal de garantie, concernant la levée du secret professionnel au bénéfice des assureurs.

M. le rapporteur. Vous souhaitez empêcher la levée du secret médical dans le cadre de la lutte contre la fraude, alors qu'elle est essentielle, si nous voulons permettre aux assureurs de lutter contre les fraudes au tiers payant par le traitement des données. La Cnil elle-même s'est prononcée en faveur de cette disposition.

Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, nous ne disposons pas de la liste des personnes que vous avez auditionnées. Votre projet de rapport mentionne les auditions des représentants de la Cnil, de Départements de France et de la direction de la sécurité sociale, mais il semble qu'aucune audition n'ait été organisée pour les syndicats de professionnels de santé. Pourtant, plusieurs de ces syndicats, tels que la Fédération nationale des opticiens de France, s'opposent au présent article, au motif qu'il légaliserait des pratiques non conformes des organismes complémentaires.

Par ailleurs, dans votre projet de rapport, vous écrivez : « *L'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale n'atteint pas l'objectif assigné par le législateur. Cette carence avait déjà été relevée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dans son avis de 2022 sur la mise en œuvre du 100 % Santé.* » Ce n'est pas vrai. L'avis de la Cnil que vous citez ne concerne pas la transmission de données entre l'assurance maladie complémentaire et l'assurance maladie obligatoire, mais la transmission des données aux organismes complémentaires d'assurance maladie. Il n'a donc rien à voir avec l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale.

À défaut de supprimer le texte, nous pourrions du moins adopter l'amendement en discussion, car si la levée du secret professionnel était mieux encadrée, le mal serait moindre.

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

Amendement AS380 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Le présent texte prévoit que la levée du secret professionnel pourra porter, en plus du numéro de code des actes et des prestations, sur « toute autre donnée ». Il faut supprimer cette dernière mention, trop globale, afin d'apporter des garanties minimales.

M. le rapporteur. J'entends vos arguments. Toutefois, pour les raisons déjà évoquées, avis défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Comptez-vous nous communiquer la liste des auditions menées pour ce texte ? Pour l'heure, elle n'est pas dans votre projet de rapport.

M. le rapporteur. L'administration de notre commission fait parfaitement son travail. Les auditions étaient publiques et vous y avez tous été conviés. Tout a été fait dans la plus grande transparence.

Mme Annie Vidal (EPR). Monsieur Clouet, vous jetez une suspicion déplacée. Nous avons tous reçu les convocations aux auditions de la commission. Personnellement, j'y ai assisté, ou j'y ai envoyé un collaborateur. Je confirme que les organisations syndicales ont bien été auditionnées.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, afin de comprendre quelles étaient vos aspirations, nous souhaitons simplement savoir quels acteurs vous avez cherché à auditionner, même sans y parvenir – on sait que, parfois, certains sont indisponibles ; en outre, les délais étaient contraints.

M. le rapporteur. Il n'y a eu aucune surprise : tous les organismes que j'ai sollicités ont répondu – même s'il a parfois fallu ajuster le calendrier. D'autres organismes ont transmis des contributions écrites, sans que nous les sollicitions.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS342 de M. Paul-André Colombani

M. Paul-André Colombani (LIOT). Cet article ouvre la voie à la transmission de données de santé dans le cadre du tiers payant. Il convient d'en limiter la portée, en excluant la transmission aux organismes complémentaires d'informations relatives au diagnostic, au traitement et aux antécédents médicaux. Il n'y aurait aucune raison de transmettre ces informations qui relèvent du secret médical.

L'adoption de mon amendement n'empêcherait pas la transmission d'informations relatives à la facturation, par exemple, qui peuvent être utiles au repérage des fraudes.

Autant il me semble normal que les informations remontent des organismes complémentaires vers la sécu, autant je ne comprends pas votre acharnement à transmettre toutes ces données aux assurances complémentaires. Si celles-ci repèrent une fraude, elles ont déjà les moyens d'agir en justice.

M. le rapporteur. À un moment donné, il faut permettre la coordination. Cet article a été coconstruit avec l'ensemble du réseau des complémentaires, y compris des acteurs tels que la FNMF. En restreignant l'accès aux données, nous amoindririons notre capacité d'action.

Je suis donc hostile à votre amendement.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Les données concernées sont extrêmement sensibles. Vous nous renvoyez à la Cnil, mais pour le moment, elle n'apporte aucune garantie. Alors que dans un communiqué de presse du 7 février 2024, elle annonçait

des investigations, après que Viamedis et Almerys, deux opérateurs de tiers payant, ont laissé fuir 33 millions de données – des numéros de sécu, des états civils, des garanties de contrat –, nous ne connaissons toujours pas leurs conclusions.

Ainsi, ce texte permettra la transmission de millions de données extrêmement sensibles à des opérateurs qui n'en assurent pas la sécurité, et sans que la Cnil ait pu terminer l'enquête qui devait éclairer la représentation nationale.

Par ailleurs, soyez rassuré, ma collaboratrice était présente aux auditions – j'examinais pour ma part le PLFSS.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Oui, la rédaction issue des travaux du Sénat doit être retravaillée, pour apporter davantage de garanties.

Toutefois, nous avons déjà adopté un amendement qui restreint la transmission des données aux seuls médecins-conseils. Si nous adoptons en plus le présent amendement, cela risque de faire ceinture et bretelles. Si nous votons pour empêcher la transmission des données cliniques, autant ne pas restreindre la transmission des données aux seuls médecins.

En tout cas, n'empêchons les mutuelles de lutter contre la fraude, alors que nous venons de voter une taxe supplémentaire sur les complémentaires santé.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Monsieur le rapporteur, bien sûr que toutes les complémentaires sont favorables à cette mesure ! Elle leur donne accès à un annuaire de données d'une valeur inestimable. Mais cela risque de finir comme aux États-Unis, où certains assurés doivent décompter leurs pas avec un objet connecté, afin de prouver à leur mutuelle qu'ils ne sont pas sédentaires et donc d'obtenir un tarif plus avantageux.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). À travers nos téléphones portables, les Gafam en savent bien plus sur notre santé que l'assurance maladie ou les complémentaires – ils connaissent notre activité physique, par exemple.

Les données de santé sont un trésor qui doit être protégé. En même temps, à l'étranger, tout le monde considère la Cnil comme le gardien le plus précautionneux du monde. J'entends que nous discutons de la protection des données de santé, car c'est une question importante, mais si la Cnil nous dit que toutes les garanties sont prises, c'est qu'on peut y aller !

M. le rapporteur. Je suis tout à fait d'accord. Les États-Unis n'ont pas d'équivalent de la Cnil ou de la loi Évin. En France, le législateur garantit la protection des données de santé depuis très longtemps ; nous pouvons être rassurés.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS51 de M. Fabrice Brun

Mme Josiane Corneloup (DR). Dans la rédaction actuelle du texte, les catégories de personnel des entreprises d'assurance, des mutuelles ou des unions susceptibles d'accéder aux données de santé à caractère personnel d'un assuré sont très étendues. En comparaison, du côté de l'assurance maladie, seuls les praticiens-conseils et les personnels placés sous leur autorité ont accès à de telles données.

Nous proposons donc que seuls les médecins des organismes complémentaires et les personnels placés sous leur autorité qui sont chargés du contrôle médical aient accès aux données personnelles de l'assuré et de ses ayants droit.

M. le rapporteur. Votre amendement est satisfait par l'adoption de l'amendement AS35, tout à l'heure. Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement rédactionnel AS446 de M. Patrick Hetzel

M. Louis Boyard (LFI-NFP). La Cnil n'a toujours pas rendu les conclusions de son enquête sur la fuite de données concernant 33 millions de personnes – vous rendez-vous compte de l'ampleur du scandale, c'est la moitié de la population de notre pays ! Vous ne pouvez donc pas prétendre qu'elle nous donne des garanties.

Par ailleurs, qu'est-ce qui nous garantit que les agents seront suffisamment formés, les systèmes informatiques suffisamment sécurisés et les équipes chargées de la cybersécurité suffisamment nombreuses pour appliquer ses recommandations ? Éclairez-nous ou ne nous reprochez pas de torpiller cet article qui est dangereux pour des millions de nos concitoyens !

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS232 de M. Thibault Bazin

M. Fabien Di Filippo (DR). Le traitement des données par les assureurs sera soumis à un consentement préalable des assurés concernés. Pour être sûr que les assurés soient pleinement éclairés, nous demandons qu'un tel traitement des données fasse l'objet d'une information « renforcée et individuelle ».

M. le rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la commission. Votre volonté est parfaitement légitime et je vous propose de travailler avec le Gouvernement, d'ici à l'examen du texte en séance, sur la faisabilité de cette mesure.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Nous voterons pour cet amendement. Évidemment que l'information doit être individuelle et ne doit pas être présumée ! Beaucoup d'associations s'opposent à votre texte, car elles estiment qu'il ne respecte pas la logique de consentement à l'usage des données individuelles. Elles auraient d'ailleurs bien aimé être auditionnées pour donner leur avis sur ce texte.

Demander une information, ce n'est pas être suspicieux – encore qu'on aurait raison de l'être, face à la droite. Nous voulons simplement savoir qui vous a répondu par écrit.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, vous déclarez que vous avez auditionné toutes celles et tous ceux que vous vouliez entendre. J'en déduis que vous n'avez pas souhaité entendre les ordres de santé, les fédérations de praticiens – par exemple celle des opticiens –, les mutualités, le Défenseur des droits, l'Association des accidentés de la vie, l'Agence nouvelle des solidarités actives, APF France Handicap, ATD Quart Monde, Emmaüs, la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement, la Fondation pour le logement des défavorisés, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage, la Cimade, la Ligue des droits de l'homme, et cetera, et cetera. Toutes ces associations nous ont écrit ; peut-être vous ont-elles également écrit ? Il serait utile qu'on le sache.

M. le rapporteur. Le calendrier qui nous était imposé était contraignant et le Sénat avait déjà mené un premier travail. J'ai donc choisi de concentrer les auditions sur certaines structures. Je l'assume pleinement.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS447 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS448 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'État – pris après avis de la Cnil et de l'Union nationale des professionnels de santé et de l'Union nationale des organismes complémentaires d'assurance maladie – le soin de préciser les modalités relatives à la communication et au traitement de certaines données de santé.

Ce décret devra notamment déterminer « les catégories de données traitées dans le cadre du présent article », « les durées de conservation de ces données » et « les modalités d'information des assurés ».

Le Sénat a élargi le champ de ce décret d'application afin d'y intégrer, d'une part, « les modalités de distinction entre les traitements de données réalisés à des fins de contrôle de l'exécution du contrat et ceux réalisés à des fins de constatation, d'exercice ou de défense de droits en justice », d'autre part, « les modalités de supervision des échanges d'informations par les autorités compétentes », ainsi que la transmission annuelle d'un rapport consolidé à la Cnil et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dont relèvent les assureurs.

Pourtant, un tel élargissement n'apparaît pas nécessaire. En effet, le périmètre des informations devant être précisées par voie réglementaire a déjà été validé par la Cnil et le respect des exigences du RGPD, notamment des principes de finalité, de proportionnalité et de sécurité applicables aux traitements est déjà garanti. Puisque les précisions apportées par le Sénat alourdiraient inutilement la rédaction de textes d'application déjà très techniques, je propose de les supprimer.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Ça devient incompréhensible ! Les complémentaires adressent tout au plus trente-cinq signalements pour fraudes aux caisses par an. Vous souhaitez doubler ce chiffre. Mais soixante-dix signalements, cela reste un rien ! Or, pour ce petit rien, vous êtes prêts à permettre l'accès à des données extrêmement sensibles, sans donner aucune garantie de sécurité. La Cnil ne nous a toujours pas fourni d'éléments permettant d'éviter que le scandale de la fuite de données de Viamedis et Almerys ne se reproduise.

Pourquoi soutenez-vous si fermement cette disposition, alors qu'elle ne rapportera rien, qu'elle vise un problème microscopique à l'échelle de la sécurité sociale et qu'elle pose un grand risque ? Nous avons besoin de comprendre !

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS404 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Cet amendement vise à accroître les garanties concernant les modalités de vérification des fraudes.

M. le rapporteur. Pour les raisons déjà évoquées, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS449, AS450, AS451, AS452 et AS454 de M. Patrick Hetzel.

Amendements identiques AS62 de M. Fabien Di Filippo et AS365 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. Fabien Di Filippo (DR). Alors que les obligations déclaratives des entreprises ont déjà été alourdies récemment, le présent article en prévoit une nouvelle : quand l'entreprise est informée par la caisse primaire d'assurance maladie (Cpam) de la suspension du versement des indemnités journalières d'un salarié, il lui reviendrait d'avertir l'organisme de prévoyance.

Le présent amendement vise à supprimer cette obligation. La Cpam pourrait informer directement toutes les parties prenantes. Une telle simplification de la vie économique serait bienvenue, alors que nous cherchons à alléger le fardeau bureaucratique des entreprises.

M. le rapporteur. Lors des travaux préparatoires, la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) nous a indiqué qu'elle n'était pas, à ce stade, en mesure de se substituer aux entreprises, faute de détenir les informations nécessaires. Il lui faudrait donc modifier son système d'information.

Néanmoins, je partage votre volonté. N'ajoutons pas une charge administrative aux entreprises. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission. Nous essaierons de retravailler sur cette mesure avec les services, d'ici à l'examen du texte en séance.

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

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels AS455 et AS456 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS344 de M. Paul-André Colombani

M. Paul-André Colombani (LIOT). L'article autorisant les organismes complémentaires à traiter des données de santé dans le cadre du tiers payant, il est indispensable d'empêcher toute utilisation détournée de ces informations particulièrement sensibles. Cet amendement de repli, qui tend à en interdire explicitement tout traitement à visée commerciale ou de tarification, d'évaluation du risque ou de segmentation des assurés, comble donc une lacune du texte. En effet, si les garanties actuelles protègent contre les accès extérieurs, elles ne prévoient rien à propos des usages internes que pourraient en faire les organismes détenant ces informations.

M. le rapporteur. C'est tout le débat. La loi Évin apporte certaines garanties et, sans remettre en cause la pertinence de votre préoccupation, je pense que notre arsenal législatif y répond déjà.

Je propose donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Nous soutiendrons cet amendement, car il est indispensable que ces données ne soient pas utilisées notamment à des fins de punition des fraudeurs, pour augmenter les tarifs ou pour restreindre l'accès aux soins.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, pourquoi estimez-vous que la protection contre une utilisation des données à des fins d'évaluation du risque par les assureurs est déjà prévue par la législation actuelle ? Il me semble en effet que, si c'est le cas pour l'utilisation à des fins commerciales, de tarification et de segmentation des assurés, ce ne l'est pas concernant le risque, et que l'ajout de cette protection est donc une plus-value de l'amendement de M. Colombani.

M. le rapporteur. La loi Évin protège le patient dans tout traitement de ses données, donc aussi leur utilisation à des fins d'évaluation des risques. Cette question n'est pas nouvelle et M. Colombani évoquait à ce propos le cas des États-Unis, où de telles dispositions, très protectrices des patients, n'existent pas. L'évaluation des risques est donc considérée elle aussi comme relevant de l'exploitation commerciale et économique, couverte à ce titre par le cadre actuel.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Une large majorité des membres de notre commission auraient préféré que ce texte soit débattu au mois de janvier car nous avons dû l'examiner dans un temps très contraint, parallèlement à l'examen du PLFSS, au point qu'avec toutes les dispositions que nous avons adoptées, et dont certaines sont probablement contradictoires, nous ne savons plus si cet article 5 est opérationnel ou non. N'aurions-nous pas plutôt intérêt à le supprimer pour le retravailler d'ici à la séance, en cherchant des points de convergence ?

M. le rapporteur. Monsieur Colombani, je vous vois venir ! Vous avez toutefois raison de dire que nous devons examiner les effets des amendements adoptés. La rédaction actuelle de l'article n'est sans doute pas très propre, mais sa suppression pure et simple nous empêcherait de le traiter en séance, ce qui n'est pas l'objet recherché – il faut savoir raison garder. Il est évidemment souhaitable que nous ayons un débat sur cet article 5 dans l'hémicycle, et nous aurons l'occasion, avec nos différentes sensibilités, de défendre des amendements de précision ou de nouvelle rédaction, et peut-être le Gouvernement le fera-t-il lui aussi en fonction du texte qui sortira des travaux en commission.

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

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Article 5 bis A (nouveau) : *Création d'un système de signalement commun entre l'assurance maladie obligatoire et les organismes complémentaires d'assurance maladie ouvert aux assurés*

Amendements identiques AS197 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS268 de M. Louis Boyard

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Mon amendement, suggéré par la Mutualité française, vise à créer un système de signalement commun entre l'assurance maladie obligatoire et les organismes complémentaires d'assurance maladie, ouvert aux assurés, pour déclarer simplement toute fraude ou tentative de fraude les visant.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). L'amendement AS268, identique et également travaillé avec la Mutualité française, vise à favoriser les alertes lancées par les assurés en cas de fraude ou de tentative de fraude. Cette mesure, recommandée par le rapport « Charges et produits » 2026 de l'assurance maladie, est pertinente puisque, selon le Haut Conseil du financement de la protection sociale, la fraude des professions libérales représente 1,71 milliard d'euros par an, dont par exemple 200 millions pour les généralistes et 180 millions pour les spécialistes, à quoi s'ajoute, entre autres, celle des pharmaciens. Les assurés disposent parfois d'informations qu'ils pourraient nous transmettre pour aider à détecter ces fraudes, qui tendent en outre se reproduire. Cet argent serait bien mieux employé à les protéger plutôt que dans les poches des fraudeurs.

M. le rapporteur. Les assurés peuvent déjà signaler par différents canaux les tentatives de fraude. Pour créer un nouveau dispositif *ad hoc*, il faut s'interroger, comme le faisait tout à l'heure M. Boyard, sur la relation entre les recettes et les moyens engagés, qui serait ici disproportionnée. L'amendement risque surtout d'introduire de la confusion et des difficultés en matière de données. Je reste donc très circonspect face à un tel dispositif. Mieux vaudrait commencer par appliquer les dispositions existantes, d'autant que plusieurs textes ont été adoptés au cours des derniers mois pour lutter contre les fraudes.

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Nous venons de passer deux heures à discuter de mesures qui mettraient des données en danger pour récupérer 1 million d'euros, mais maintenant qu'il est question d'une fraude de 1,7 milliard, vous vous contorsionnez pour ne rien faire. Cet amendement, qui ne sort pas de nulle part puisqu'il a été écrit avec la Mutualité française, ne vise pas à multiplier les canaux, mais à créer un canal unique. On voit clairement que votre texte n'est pas fait pour rapporter des sous, mais seulement pour stigmatiser les précaires : deux poids, deux mesures. Vos arguments ne tiennent pas.

Monsieur le rapporteur, émettez au moins un avis favorable sur cette mesure, sans quoi nous y reviendrons. Décidément, vous êtes faible avec les forts et fort avec les faibles.

M. le rapporteur. Monsieur Boyard, je connais votre habitude de répéter les choses en boucle, mais le dispositif doit rester proportionné. Votre amendement est certes inspiré par la Mutualité française, mais vous savez bien que cette mesure ne fait pas consensus, notamment avec la Cnam, qui souhaite pouvoir commencer par avancer elle-même dans la lutte contre les fraudes.

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

*En conséquence, l'article 5 bis A est **ainsi rédigé**.*

Article 5 bis : *Communication d'informations par l'administration fiscale aux organismes d'assurance complémentaires et de retraite supplémentaire pour déterminer le taux des contributions sociales*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS457 et AS458 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 bis **modifié**.*

Article 6 : *Renforcement des prérogatives des services départementaux chargés du handicap et de l'autonomie en matière de lutte contre la fraude*

Amendements de suppression AS271 de M. Louis Boyard et AS319 de M. Alexis Corbière

Mme Karen Erodi (LFI-NFP). L'article 6 veut faire des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) des organes de lutte contre la fraude aux prestations liées au handicap et à l'autonomie, qui représente 1,46 % de l'ensemble. C'est minuscule.

Vous voulez orienter ces structures, déjà débordées, vers des tâches de contrôle administratif, de vérification et de recoupements bancaires. Alors qu'une MDPH est un lieu où l'on accueille des personnes vulnérables, où l'on cherche à comprendre leurs besoins, à adapter les aides et à accompagner des familles souvent épuisées, cet article y installe un guichet supplémentaire : celui de la suspicion. Une mère qui vient demander des aides ou des prestations pour son enfant devra répondre à une enquête, en plus de tous les justificatifs et certificats médicaux qu'elle aura récoltés au bout d'un cheminement médico-social qui a tout d'un parcours du combattant. Pendant ce temps, les dossiers s'accumulent. Dans aucun département les délais des MDPH ne sont à la hauteur des besoins des usagers. Comme l'a dit sans détour la Défenseure des droits, cette mesure porte atteinte aux droits et aux libertés. Pourquoi introduire cette mission de contrôle ? Pourquoi raconter l'histoire dangereuse d'une fraude imaginaire qui justifierait le contrôle de millions de personnes vulnérables ?

Nous défendons une autre vision : celle d'un service public qui accompagne avant de suspecter – l'Inspection générale des affaires sociales appelle cela la culture de l'accompagnement. Pour toutes ces raisons, nous demandons par l'amendement AS271 la suppression de l'article 6.

M. Alexis Corbière (EcoS). C'est la même discussion qui se poursuit depuis le début. Nous ne disons pas qu'il ne faut rien faire contre la fraude, mais nous dénonçons le fait que vous demandiez aux agents des MDPH de consacrer du temps, de l'énergie et des moyens à la recherche d'une fraude marginale, qui ne représente que 1,46 % de l'ensemble de la fraude aux prestations sociales. Ce projet de loi est un texte politique qui vise à mettre la lumière sur une question pourtant secondaire.

Vous aviez raison de dire tout à l'heure, monsieur Hetzel, qu'il y a une colère dans le pays. Les Français n'aiment pas la fraude, mais n'essayez pas de leur faire croire que ce texte lutte contre les fraudeurs alors qu'il ne s'en prend qu'à des situations très marginales et à des gens déjà frappés par les difficultés, sans proposer de mesures d'ampleur contre ceux qui nous coûtent cher. Nous avons compris le message politique, et il n'est pas très reluisant !

M. le rapporteur. Cette disposition, introduite par le Sénat, a été présentée par Départements de France, lors de son audition, comme l'un des maillons manquants de l'architecture de la lutte contre la fraude sociale en matière d'autonomie. L'article 6 vise précisément à combler cette lacune en permettant aux MDPH de recevoir et de transmettre des informations utiles à la réalisation de leur mission.

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Quand on vient me parler de la MDPH – et je pense qu’il en va de même pour vous –, ce n’est jamais pour évoquer des fraudes, mais de personnes en situation de handicap qui se trouvent dans des situations catastrophiques, parfois inhumaines, en raison des délais d’attente. Si l’article 6 est adopté, vous allez donner encore plus de travail à des agents déjà surchargés et faire peser sur eux encore plus de pression. Vous allez les mettre sous l’eau. Je pourrais encore le comprendre si vous me disiez que la MDPH subit 50 % de fraude, mais ce n’est pas le cas et, s’il y a une fraude minime dans le champ de la protection sociale, c’est bien celle-là !

Hormis le fait qu’il satisfait une petite lubie consistant à vouloir tout contrôler partout, l’article 6 ne rapportera concrètement pas grand-chose et, de surcroît, allongera les délais de traitement de la MDPH, qui sont déjà très longs. Quelle que soit donc votre opinion sur la fraude ou sur le texte, l’article 6 n’est pas votable.

M. le rapporteur. Vous laissez penser que les départements auraient l’obligation de mener des campagnes massives de contrôle, mais ce n’est pas de cela qu’il s’agit. Le texte rend simplement possibles des contrôles et, surtout, permet d’intégrer un maillon manquant dans l’architecture de lutte contre la fraude. Les collectivités territoriales sauront mettre en œuvre leurs propres politiques publiques. Vous affirmez qu’avec ce texte les collectivités territoriales feraient peser une pression plus forte sur leurs agents dans ce domaine, mais, en fait, les agents eux-mêmes souhaitent pouvoir disposer de certaines informations.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS183 de Mme Angélique Ranc

M. Théo Bernhardt (RN). L’amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Le secret de l’instruction existe-t-il encore ? Proposer que les services judiciaires puissent transmettre des informations sur une enquête en cours me semble tout à fait contraire à ce principe.

En outre, cette proposition met le doigt sur le problème que soulève le texte : quels moyens supplémentaires donne-t-il aux départements pour s’occuper de la fraude fiscale et sociale ? Il n’y en a pas, alors que ces moyens sont en baisse depuis dix ans. C’est pour cela que nous disons que ce texte est une lubie et une violence, et qu’il ne sert à rien. Non seulement il met des données en danger, mais il fera travailler les agents encore plus tout en allongeant les délais de traitement. Ce texte n’est pas conçu pour être applicable ou pour changer la situation, mais il est plus confortable pour vous de discuter de cela plutôt que de tous les autres sujets urgents que nous avons à traiter.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Cette proposition est indigne. C'est la société tout entière qui fraude la loi et ses obligations en ne faisant pas le tiers du quart de la moitié de ce qu'elle envisageait de faire en faveur des personnes en situation de handicap en adoptant la loi de 2005. Qui plus est, vous en demandez encore plus au personnel de la MDPH, qui gère déjà les dossiers avec des mois de retard pendant que des masses d'enfants attendent des notifications durant des mois et, une fois que ces dernières sont émises, attendent encore des mois. Vous êtes si loin du réel !

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

Amendement AS407 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement poursuit un double objectif.

Il s'agit d'abord de clarifier et de sécuriser juridiquement le périmètre des destinataires des informations judiciaires. Notamment, en renvoyant explicitement à l'article L. 114-16-3 du code de la sécurité sociale, l'amendement met fin à une ambiguïté en intégrant les MDPH dans la catégorie classique des organismes de protection sociale.

Il s'agit aussi de laisser à la main des départements un outil supplémentaire qu'ils puissent utiliser selon leurs priorités. Monsieur Boyard, vous évoquiez tout à l'heure les moyens, mais vous savez bien que c'est à d'autres étapes du processus législatif et budgétaire que se traite, par exemple, le financement des départements. Du point de vue de la recevabilité, nous ne pourrions même pas inscrire de telles dispositions dans le texte, car elles relèvent de textes budgétaires. L'objet de cet amendement est d'assurer de la cohérence en matière de mise à disposition des données.

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

Amendement AS340 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Mon amendement, très similaire au précédent, présente un dispositif légistique un peu plus détaillé mais, pour éviter de produire un texte bavard, je le retire.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement AS408 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement étend l'habilitation à recevoir du directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie la liste des personnels médicaux interdits d'exercice, de manière temporaire ou définitive, à l'ensemble des services départementaux chargés des prestations d'aide sociale. Il s'agit ainsi de donner une portée effective à un amendement adopté au Sénat en revoyant sa rédaction pour aller au bout du raisonnement.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS409 de M. Patrick Hetzel.

Amendement AS208 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il vise à supprimer les alinéas 3 à 6, qui intègrent les MDPH et les services des conseils départementaux chargés de l'allocation personnalisée d'autonomie au périmètre des acteurs autorisés à échanger des informations dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale. Les missions confiées aux MDPH relèvent de l'action sociale et n'incluent pas la lutte contre la fraude, pour laquelle d'autres moyens existent, surtout si l'on ne donne pas davantage de moyens aux MDPH pour assumer cette nouvelle mission.

Par ailleurs, les statistiques montrent que la fraude portant sur l'allocation aux adultes handicapés représente une toute petite partie des fraudes totales détectées par la Cnaf. Il faut veiller à l'équilibre entre les moyens humains et financiers mobilisés contre la fraude, les éventuelles atteintes aux libertés et l'effet recherché. C'est une question d'efficacité, mais aussi de bienveillance envers les personnes en situation de handicap, que la société ne respecte pas.

M. le rapporteur. Les équipes des MDPH appliquent précisément ce principe de bienveillance et je rends hommage à leur travail auprès des personnes en situation de handicap.

L'amendement vidant l'article 6 de la quasi-intégralité de sa substance, j'émet un avis défavorable. Je rappellerai trois éléments dont nous avons déjà débattu et sur lesquels nos appréciations sont nettement différentes. Tout d'abord, l'article, en ce qu'il permet de renforcer le partage d'informations en matière de lutte contre la fraude sociale, est le maillon manquant. Ensuite, il ne s'agit pas de transformer les MDPH en police de la fraude. Enfin, il ne s'agit que d'une faculté dont l'exercice est laissé à l'appréciation des départements en fonction de leur politique propre.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). L'article conduit à faire un choix. Si vous considérez qu'il faut, pour s'occuper des MDPH, commencer par se poser la question de leurs moyens, je suis d'accord avec vous. Il y a beaucoup de bienveillance de la part de leur personnel, qui a choisi ce métier par altruisme, mais il n'est, en revanche, pas vrai de dire qu'il y en a de la part du Gouvernement et des départements, qui imposent aux MDPH une grande austérité.

Avec cet article, vous allez ajouter de nouvelles missions à des personnels qui sont déjà sous l'eau. Lorsque, pour la première fois depuis longtemps, le législateur tourne les yeux vers les MDPH, c'est pour leur dire de contrôler les fraudeurs et leur donner plus de charges en rendant leurs missions plus compliquées ! Voilà pourquoi nous nous opposons autant à cette mesure. Pourquoi le Rassemblement national, qui ne cesse de dire qu'il soutient les personnes en situation de handicap, soutient-il cet article 6 et aide-t-il les macronistes dans ce projet ? Symboliquement, c'est une violence.

Mme Christine Le Nabour (EPR). Vous connaissez mon engagement pour défendre la vie des personnes handicapées, mais aussi en faveur de l'accès aux droits. Je préciserai deux choses.

Tout d'abord, on ne peut pas dire que le Gouvernement ne s'est pas emparé du problème du manque de moyens des MDPH, puisque la ministre Charlotte Parmentier-Lecocq a effectué un tour de France des solutions et élaboré un rapport présentant dix-huit propositions de solutions pour réduire les délais et faciliter la vie des agents des MDPH. Je vous invite à lire ce rapport très complet.

D'autre part, accroître l'effort de contrôle, c'est renforcer la juste prestation. Le contrôle est une condition du juste droit. La lutte contre la fraude permet aussi de mettre au jour des situations de non-recours. Pour avoir travaillé sur cette question, je sais que l'échange de données est indispensable, et pas forcément moins-disant pour les personnes handicapées.

M. Alexis Corbière (EcoS). Vous êtes en responsabilité depuis huit ans, et tout ce que vous trouvez à dire à la représentation nationale sur un dossier aussi important et urgent que celui des MDPH, c'est qu'une ministre dont je découvre le nom a fait un rapport en dix-huit points et que vous nous invitez à le lire ! J'espère que c'est une farce. Vous reconnaissez ainsi – et je vous remercie de votre franchise – qu'à ce stade, à part un rapport, rien n'a été fait. Au moins 133 000 personnes ont fait un recours auprès des MDPH parce qu'elles ne sont pas d'accord avec la décision rendue. Tous les personnels que nous consultons nous disent qu'ils sont débordés de travail et que vous ne leur donnez pas les moyens de le mener à bien. Après huit ans aux responsabilités, si vous croyez qu'un rapport est une réponse à la hauteur ; c'est que vous ne comprenez pas le problème. Non, madame, je ne lirai pas ce rapport dont je n'ai rien à fiche ! Nous attendons des réponses concrètes mais, à part du papier, vous ne faites rien.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS410 de M. Patrick Hetzel

Amendement AS363 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Cet amendement vise à améliorer la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et la coopération avec les pays limitrophes en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales en intégrant les centres de coopération policière et douanière transfrontalière au périmètre des acteurs autorisés à échanger des informations dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et du recouvrement des sommes correspondantes. Il s'agit ainsi d'optimiser le contrôle de la réalité de la résidence sur le territoire, de la composition familiale ou des ressources déclarées.

M. le rapporteur. Cette mesure concerne évidemment différents territoires frontaliers de notre pays. Avis favorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Nous ne voterons évidemment pas un amendement de durcissement.

Pour ce qui concerne les MDPH, je ne voue pas un culte aveugle aux ministres et ne brûle pas tous les soirs des cierges à leur effigie. Je ne révère pas non plus les rapports ministériels et je préfère parler des témoignages que nous recevons tous. Une personne m'a ainsi expliqué que le délai d'instruction de son dossier MDPH était si long et que, pendant deux ans, elle n'avait pas disposé des ressources nécessaires pour payer les auxiliaires de vie, soit quatre fois les indemnités de sécurité sociale qu'elle recevait, et qu'elle avait dû, à 63 ans, retourner vivre chez sa mère et compter sur son aide. Voilà un exemple concret de ce qui se passe aujourd'hui dans les MDPH. Peut-être cela figure-t-il dans le rapport que vous évoquez, et ce serait tant mieux. Je citerai également l'exemple d'une personne qui écrivait à propos de la MDPH 76 qu'elle avait attendu un an et demi de recevoir la reconnaissance de sa qualité de travailleur handicapé. Les MDPH, c'est l'existence concrète des gens, c'est de la politique !

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS412 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS413 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement étend le champ des services habilités à échanger des informations entre administrations en matière de lutte contre la fraude sociale à l'ensemble des services chargés des prestations versées par les départements en matière d'aide sociale. Il donne ainsi une portée effective à la mesure ajoutée par le Sénat.

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

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

*

* *

3. Réunion du mercredi 10 décembre à 15 heures

Lors de sa deuxième réunion du mercredi 10 décembre 2025, 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) ⁽¹⁾.

Article 6 bis : *Extension aux aides sociales départementales de l'obligation de versement sur un compte bancaire ouvert dans l'espace unique de paiement en euros*

Amendements de suppression AS6 de Mme Martine Froger et AS277 de M. Louis Boyard

Mme Martine Froger (SOC). L'article 6 bis impose que les allocations liées à la perte d'autonomie soient versées uniquement sur un compte bancaire situé en France ou dans la zone Sepa. Nous nous y opposons pour deux raisons : d'abord, ces aides ne sont pas particulièrement exposées à la fraude, puisqu'elles servent principalement à financer une aide humaine ; ensuite, son application contraindrait un public fragile aux revenus parfois modestes qui dispose historiquement d'un compte à l'étranger à ouvrir un second compte en France, ce qui entraînerait des frais bancaires supplémentaires.

M. Patrick Hetzel, rapporteur. Je suis hostile à cette suppression. L'article 6 bis est un maillon nécessaire dans la cohérence globale de la sécurisation des paiements sociaux. La mesure est ciblée sur les risques de détournement et ne remet pas en cause l'accès aux droits. Enfin, je signale que ces prestations sont par nature liées à une résidence en France.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Je suis contre ces amendements. Tout le problème des fraudes, c'est qu'on ne sait pas où va l'argent ; or, si nous voulons le récupérer, il faut savoir où il est parti. Lorsque les prestations sont versées sur des comptes extra-européens, nous ne pouvons ni identifier la personne, ni contrôler le versement. J'ajoute que les néobanques posent désormais le même problème au sein de l'espace européen.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Pour chaque disposition en discussion, nous devons nous poser la même question : la fraude visée est-elle marginale ou répandue ? La Défenseure des droits elle-même explique que celle dont nous parlons est marginale et ajoute que cet article s'oppose au principe de prohibition des discriminations sur le fondement de la domiciliation bancaire. Certaines personnes ont, pour des raisons liées à leur histoire, un compte bancaire qui ne se trouve pas dans la zone euro. Pour lutter contre une fraude marginale, vous vous en prenez à de pauvres gens qui n'ont rien demandé ; pour se faire plaisir, au fond, on les met en galère. Ce n'est ni fait ni à faire.

(1) <https://assnat.fr/LAxRhW>

M. Thibault Bazin (DR). Vous avez tous raison et tort. L'enjeu, c'est que le compte soit domicilié non pas spécifiquement en France, mais en Europe, car les normes européennes de vérification des données bancaires sont protectrices. Hors d'Europe, certains pays ne jouent pas le jeu de la lutte contre la fraude ; il y a de gros progrès à faire en matière de réciprocité dans les conventions internationales. L'article 6 *bis* est donc un pis-aller en l'absence d'une amélioration des conventions internationales.

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

Amendement AS414 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement vise à étendre l'obligation de versement sur un compte domicilié en France ou dans l'espace Sepa à l'ensemble des prestations versées par les départements en matière d'aide sociale et soumises à condition de résidence. Comme l'a dit M. le rapporteur général, hors de l'espace Sepa, les règles ne sont pas les mêmes.

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

*Puis elle **adopte** l'article 6 bis **modifié**.*

Article 6 ter : *Extension du champ des agents autorisés au sein de la direction générale de l'aviation civile à échanger des informations en matière de lutte contre la fraude sociale*

Amendement de suppression AS283 de M. Louis Boyard

M. Louis Boyard (LFI-NFP). En matière de fraude sociale, on mélange les choux et les serviettes ! Sur 13 milliards d'euros au total, 5 milliards correspondent à la fraude des particuliers, c'est-à-dire des allocataires – et encore, cette fraude est assez marginale car il s'agit le plus souvent d'erreurs ou d'indus. Les 8 autres milliards correspondent au travail dissimulé et aux fraudes aux cotisations sociales. Pour la contrôler, il faut davantage d'inspecteurs du travail, dont le nombre est en diminution ces dernières années.

L'article 6 *ter* mettrait l'inspection du travail sous la tutelle de la direction générale de l'aviation civile. En 2023, un inspecteur du travail disait dans *L'Humanité* : « La direction générale de l'aviation civile fait office de bras armé du patronat et personne ne s'en cache. » Moi, je crois à l'indépendance de l'inspection du travail. L'article 6 *ter* est déséquilibré ; c'est pourquoi nous proposons de le supprimer.

M. le rapporteur. Trois arguments plaident contre cet amendement. Premièrement, l'article 6 *ter* prévoit un renforcement des moyens de contrôle, et non une mise sous tutelle de l'inspection du travail ; de cela, il n'est nullement question. Deuxièmement, les inspecteurs conservent l'intégralité de leurs prérogatives. Enfin, les exemples cités dans l'exposé sommaire montrent bien qu'il existe un problème de respect du droit du travail dans certaines compagnies. Il importe de le traiter.

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

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel AS426 de M. Patrick Hetzel.

Puis elle adopte l'article 6 ter modifié.

Après l'article 6 ter

Amendement AS356 de M. Cyril Isaac-Sibille

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Il ressort des auditions des différentes directions et des opérateurs sur le terrain que la principale difficulté lors du versement des allocations tient à la confirmation de l'identité des personnes. La seconde difficulté tient aux banques : M. Boyard parlait ce matin de centaines de milliers d'identités volées ; or, en utilisant une identité volée, on peut ouvrir un compte sur une néobanque, qui ne demande pas grand-chose comme informations, et détourner de manière industrielle des milliers de prestations sociales qui ne seront jamais récupérables.

J'ai longtemps réfléchi à la meilleure manière de sécuriser à la fois l'identité de la personne et le versement de la prestation. FranceConnect nous fournit un outil très intéressant, auquel toutes les caisses sont reliées. S'identifier sur FranceConnect lors de la première demande de prestation permettrait de sécuriser les versements effectués, y compris vers les néobanques. Je ne sais pas si l'amendement a été suffisamment travaillé. Je le propose néanmoins à la commission.

M. le rapporteur. Le projet de loi cherche à mieux cibler les fraudes sans entraver l'accès aux droits. J'invite la commission à la prudence, car le dispositif que vous prévoyez est lourd : il suppose la mise à niveau de tous les téléservices, une interopérabilité fine avec FranceConnect, des procédures de contrôle en face à face et la formation des agents.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Vous parlez de former des agents et de lier les caisses entre elles. Tout cela, c'est du numérique. Il reste, effectivement, le problème des personnes éloignées du numérique. Cependant, en France, tout le monde a un compte bancaire et les banques arrivent à sécuriser les versements pour toutes les transactions bancaires. Comment les caisses de la sécurité sociale, qui gèrent des centaines de milliards d'euros, ne seraient-elles pas capables de sécuriser l'identification de la personne lors du versement de la première prestation alors que les banques les font tous les jours ? J'aimerais retravailler l'amendement avec vous pour trouver une solution en vue de la séance publique.

L'amendement est retiré.

Article 7 : *Rendre obligatoires la géolocalisation des transporteurs sanitaires et des taxis conventionnés ainsi que le système électronique de facturation intégré*

Amendements de suppression AS287 de M. Louis Boyard et AS318 de M. Alexis Corbière

Mme Karen Erodi (LFI-NFP). Vous voulez rendre la géolocalisation obligatoire pour les ambulances et les taxis conventionnés comme s'il s'agissait d'un secteur gangrené par la fraude. Or, sur 7 milliards de dépenses, on constate 10 millions d'euros d'anomalies, soit 0,13 %. Autrement dit, rien. Le Conseil constitutionnel lui-même a censuré cette mesure l'an dernier parce qu'elle n'a aucun effet réel sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Alors pourquoi construire ce récit politique ? Pourquoi laisser croire que les transporteurs sanitaires seraient des fraudeurs alors que ce secteur tient à bout de bras notre système de santé ? Dans les villages, les taxis conventionnés amènent les personnes âgées chez des spécialistes ; des véhicules sanitaires légers (VSL) font toute la journée des allers-retours depuis et vers l'hôpital parce qu'on a fermé des lits et imposé le virage ambulatoire, y compris dans les déserts médicaux résultant des choix politiques de ce gouvernement et que ces derniers étendent. Et maintenant, on leur demande d'installer à leurs frais des systèmes de géolocalisation certifiés et de se soumettre à une surveillance permanente pour une fraude quasi inexistante ! Dans le même temps, leurs tarifs baissent, leur situation économique se dégrade ; beaucoup travaillent sans marge de manœuvre et sans protection. Nous refusons cette logique punitive et démagogique.

M. Alexis Corbière (EcoS). Par sincérité vis-à-vis de M. le rapporteur, j'annonce d'emblée que la discussion continuera jusque dans l'hémicycle car, à mesure que nous rencontrons les acteurs, nous constatons que les pratiques de certaines compagnies doivent manifestement être encadrées. Nous sommes donc ouverts à la réflexion.

Toutefois, je ne suis pas favorable à ce que la géolocalisation se transforme en outil de contrainte. Nous l'avons peut-être vécu avec nos parents âgés : la voiture est censée les transporter de leur domicile au cabinet du médecin, puis de chez le médecin à leur domicile, mais il arrive que la personne dise : « Cette fois-ci, déposez-moi chez ma fille. » Tout cela fait partie de la vie. Je ne voudrais pas que cela devienne impossible et que le chauffeur soit obligé de répondre que la géolocalisation lui impose d'aller à l'adresse programmée.

Mettre fin aux pratiques de certaines sociétés privées – il ne s'agit pas de viser les malades – qui changent les tarifs de jour en tarifs de nuit, pourquoi pas ? La profession est plutôt ouverte à un encadrement et nous voulons bien accompagner le mouvement. Mais je ne souhaite pas que cela conduise à une déshumanisation et à une augmentation de la charge de travail qui rendrait impossible toute possibilité de s'adapter à la situation du malade.

M. le rapporteur. Je suis opposé à ces amendements de suppression.

Comme vient de le dire M. Corbière, un certain nombre de structures de transport sont favorables à l'article car elles se rendent compte qu'il faut éviter certains abus commis au détriment des chauffeurs eux-mêmes.

De plus, les entreprises de transport sanitaire utilisent le service électronique de facturation intégré depuis longtemps.

La loi garantit un cadre uniforme et pérenne là où une convention est, par nature, évolutive et partielle, donc moins protectrice.

L'article apporte également une clarification utile pour les professionnels comme pour l'assurance maladie ; sa suppression maintiendrait une insécurité juridique.

Enfin, il y a un enjeu de fiabilité et de transparence.

L'article est suffisamment général pour que certains éléments soient précisés ultérieurement par un décret pris en Conseil d'État.

M. Alexis Corbière (EcoS). Vous n'avez pas répondu à ma question : quelle est notre latitude d'action ?

M. le rapporteur. Nous aviserons en fonction des amendements qui seront déposés, y compris dans l'hémicycle. Je ne suis pas fermé à une évolution de l'article.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Sur un article comme celui-ci, il importe de se demander ce que pensent les professionnels. Or, pour être allé à une manifestation de taxis il n'y a pas si longtemps, je peux vous assurer qu'ils sont vent debout contre cette mesure. Premièrement, ils affrontent déjà un problème structurel, la concurrence déloyale de plateformes qui ne paient quasiment pas d'impôts en France. Deuxièmement, le dispositif est déjà prévu dans une convention passée de manière unilatérale, qui leur a d'ailleurs fait perdre de l'argent. Troisièmement, la mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel car son rendement était jugé trop faible, voire nul. L'article 7 n'apporte donc aucune recette à la sécurité sociale, il va empirer la vie des taxis et dresser la profession contre nous.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Monsieur Boyard, vous n'y êtes pas du tout. L'article est issu d'un amendement que je proposais depuis longtemps et qui a fini par être adopté dans le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Il a été censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire, et non parce qu'il ne rapportait pas assez. Certes, les répercussions sur le budget de la sécurité sociale étaient insuffisantes dans la mesure où celui-ci brasse des centaines de milliards d'euros, mais là n'était pas la question.

Beaucoup de professions sont géolocalisées et cela ne pose aucun problème. J'ajoute que l'esprit de l'article n'est pas de vérifier toutes les courses – ce serait d'ailleurs impossible. Comme l'a dit M. Corbière, certaines sociétés, qui sont très peu nombreuses, ont fait de la fraude un système ; c'est vis-à-vis d'elles que l'article a été voté. Il ne s'agit pas d'embêter le patient ni le taxi.

M. Stéphane Viry (DR). J'ai constaté qu'il y avait beaucoup d'indus dans le secteur. Ce n'est pas forcément par tricherie ou par faute des transporteurs, mais il y a parfois, dans le cadre du contrôle de la caisse primaire d'assurance maladie (Cpam) sur les dépenses, des demandes de rectification de facturation qui peuvent placer les sociétés de taxi et de transport sanitaire en difficulté lorsqu'elles n'ont pas suffisamment de trésorerie. Je mesure ce que la géolocalisation pourrait apporter en fiabilisant la comptabilité et en permettant une plus juste facturation.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS75 de Mme Sandra Delannoy

Mme Sandra Delannoy (RN). L'article rend possible la collecte massive des données de géolocalisation dans le cadre du contrôle de la facturation. Or la géolocalisation en continu constitue une atteinte forte à la vie privée, bien plus intrusive qu'un simple relevé administratif.

Notre amendement fixe trois garde-fous essentiels : la finalité exclusive de lutte contre la fraude ; une durée de conservation limitée à trois mois, sauf lorsqu'un contrôle est engagé ; l'anonymisation irréversible des données non exploitées. Il s'agit de mettre à profit une avancée technique utile pour détecter des irrégularités manifestes tout en empêchant que cet outil devienne un système de surveillance. Nous préservons ainsi la proportionnalité, la confiance et la légitimité du dispositif.

M. le rapporteur. Je comprends l'objectif. Cependant, j'ai quelques réserves. D'une part, la durée de conservation uniforme de trois mois serait potentiellement trop courte pour les contrôles et contentieux. Je l'ai dit, un décret doit être pris en Conseil d'État afin de nous laisser le temps de poursuivre les échanges avec les professionnels concernés sur l'optimisation de cette durée ; je serais moi-même incapable de vous donner une durée idéale à ce stade. D'autre part, je comprends qu'il s'agit d'assurer l'anonymisation des données, mais l'amendement propose une limitation trop stricte de leurs finalités et de leur usage statistique, ce qui empêcherait certains traitements statistiques déjà très encadrés.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Si je me souviens bien, des négociations ont imposé le terminal de paiement électronique aux artisans taxis et aux VSL – y compris les ambulances –, à la charge des chauffeurs, afin de permettre le paiement par carte bancaire ; en contrepartie, il était prévu une hausse du tarif des courses. Or, il y a quelques semaines, les négociations avec la profession, qui incluaient la question de la géolocalisation, ont conduit à revoir les tarifs à la baisse. Il y a deux ans, le covoiturage a également été imposé aux transports sanitaires, contre la volonté de La France insoumise. Comment voulez-vous organiser le suivi des courses quand un même véhicule va chercher et dépose plusieurs patients à la fois ? Combien de personnes devront scruter les géolocalisations et demander des informations complémentaires pour comprendre les trajets ? Combien cela va-t-il coûter, en

investissements et en fonctionnement humain, et quels gains peut-on en attendre ? J'aimerais une réponse chiffrée.

M. le rapporteur. Plusieurs dispositions s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2027. La géolocalisation a été acceptée par les organismes professionnels et elle figure dans les conventions qui ont été signées. Je précise que qu'elle n'est pas seulement un outil de contrôle, mais aussi un outil de facturation automatisée auquel les professionnels sont favorables. Ils avancent également que cela les sécurise : en cas de contentieux de paiement, la géolocalisation atteste que la course a bien eu lieu.

M. Alexis Corbière (EcoS). Je comprends que les compagnies trouvent un intérêt à la géolocalisation, qui stabilise leurs financements et leurs relations avec les organismes de la sécurité sociale. Toutefois, nous craignons qu'elle n'entraîne une rationalisation des transports préjudiciable à la fois aux chauffeurs et aux patients, qui sont, je le rappelle, des personnes âgées et fatiguées. Nous ne voulons pas d'un service qui aurait perdu en qualité au point de devenir froid et déshumanisé.

M. René Lioret (RN). J'ai rencontré les syndicats de taxis à Beaune, en Côte-d'Or. Ce n'est pas la géolocalisation qui leur pose problème, mais avant tout le fait qu'ils ont subi une baisse de tarification énorme : les plus gros m'ont dit qu'ils allaient supprimer un ou deux postes, d'autres qu'ils allaient fermer. C'est, ensuite, le fait qu'on les oblige à emprunter le trajet le plus court, et non le plus rapide, c'est-à-dire qu'on les fait passer par les petites routes au lieu de les laisser prendre l'autoroute. Enfin, il y a le covoiturage, délicat surtout pour les patients qui se rendent dans des centres de soins importants, par exemple pour recevoir un traitement contre le cancer. C'est un témoignage directement issu de leur vécu.

M. le rapporteur. Monsieur Corbière, votre inquiétude porte sur les modalités de remboursement, qui sont distinctes de la question de la géolocalisation et qui n'ont pas vocation à être figées dans la loi. Le vrai sujet, comme vient de le dire M. Lioret, est celui de la tarification, dans lequel l'algorithme joue un rôle. S'il privilégie le trajet le plus court par rapport au plus rapide, il faudra en tenir compte lors de la négociation des modalités de remboursement. Je ne dis pas que ce n'est pas un problème, mais c'est une question distincte de celle que nous traitons à l'article 7.

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

Amendement AS212 de M. Giovanni William

M. Elie Califer (SOC). L'amendement est défendu.

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

*Puis elle **adopte** l'article 7 **non modifié**.*

Article 8 : *Lutter contre les fraudes fiscales et sociales dans le secteur des transports publics particuliers de personnes*

Amendements de suppression AS294 de M. Louis Boyard et AS327 de Mme Danielle Simonnet

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Premièrement, l'article ne sert à rien, puisque la directive européenne relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme doit être transposée d'ici au 2 décembre 2026. Nous votons donc pour rien.

Deuxièmement, l'article se trompe de cible : il veut faire peser une responsabilité individuelle sur les chauffeurs de véhicule de transport avec chauffeur (VTC) alors que ceux-ci appartiennent à un système d'exploitation collectif organisé par des plateformes qui ne paient pas d'impôts en France. Une amende de 3 millions d'euros maximum, pour une entreprise comme Uber, c'est trois cacahuètes ! L'article 8, ils s'en tamponnent le coquelicot.

Quand vous êtes travailleur sans papiers parce que votre récépissé est valable quatre mois et que le délai d'attente pour un rendez-vous en préfecture est d'un an et demi, ce n'est pas votre faute : c'est l'État français qui vous place dans une situation où vous n'avez pas d'autre choix que de travailler dans l'illégalité.

Attribuer une responsabilité individuelle est infondée : nous dénonçons la responsabilité collective des plateformes et nous nous réjouissons de la transposition à venir de la directive européenne, même si elle tarde un peu.

M. Alexis Corbière (EcoS). Les sanctions prévues contre les chauffeurs de VTC sont disproportionnées et ne correspondent absolument pas aux besoins.

M. le rapporteur. Je suis hostile aux amendements de suppression de l'article 8, qui renforce le régime d'obligations et de sanctions applicables aux exploitants de VTC, aux gestionnaires de flotte et aux plateformes de réservation en ligne. Nous devons y voir plus clair sur la manière dont les personnes concernées sont employées par ces sociétés afin de mieux les sécuriser. C'est un article extrêmement utile, contrairement à ce que j'ai pu entendre.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS173 de M. François Gernigon

M. François Gernigon (HOR). L'article 8 vise à renforcer les contrôles et les amendes envers les gestionnaires de flotte de VTC. En France, le code des transports reconnaît le statut des chauffeurs indépendants et celui des gestionnaires de flotte, dont il convient en effet de freiner les optimisations et le système de contournement. Selon le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), près de 90 % des chauffeurs de VTC ont sous-déclaré leurs revenus à l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) en 2021 et plus de 25 % n'ont rien à déclarer du tout. En décembre 2024, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale a estimé à

70 millions d'euros pour 2022 le montant des fraudes aux cotisations sociales dans le secteur.

L'amendement ne dénature pas la volonté du Gouvernement ; il propose simplement une solution simple dont le mérite est double : empêcher la fraude et agir sur le statut des chauffeurs en leur garantissant davantage de droits sociaux et en leur permettant de travailler au sein de coopératives d'activité et d'emploi (CAE). Il vise à mieux reconnaître et encadrer ce modèle prometteur et porteur d'avancées importantes pour ce secteur. Il précise la définition d'exploitant afin de reconnaître le statut d'entrepreneur salarié associé de CAE et de reconnaître la CAE comme mandataire pouvant enregistrer ses chauffeurs directement au registre VTC lorsqu'elle satisfait à certaines conditions attestant de son sérieux.

M. le rapporteur. L'amendement introduit dans le code des transports la possibilité pour les entrepreneurs salariés associés de CAE d'être considérés comme exploitants, permet à la coopérative d'inscrire ses membres au registre VTC comme mandataire encadré et adapte l'obligation de garantie financière. Cela appelle deux remarques.

Premièrement, il n'existe pas de besoin juridique : les CAE peuvent déjà agir comme exploitants dans le cadre du droit commun. Rien n'interdit à une coopérative d'activité et d'emploi de s'inscrire au registre des exploitants VTC et, à ce titre, de déclarer les chauffeurs qu'elle emploie.

Deuxièmement, l'amendement risque de contourner l'esprit de l'article en recréant des situations peu contrôlables. L'un des objectifs centraux de l'article est justement de clarifier la chaîne des responsabilités et de limiter les montages d'interposition par le biais de sociétés écrans, de gestionnaires de flotte, la mise à disposition de comptes, etc. En permettant aux CAE d'agir comme mandataires pour inscrire des entrepreneurs salariés associés, l'amendement réintroduit une dissociation entre l'exploitant inscrit et la structure qui gère effectivement l'activité. Ce n'est pas l'esprit dans lequel le Gouvernement avait proposé l'article.

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, nous nous attendons à avoir des réponses aux questions que nous vous posons.

Premièrement, en quoi l'article 8 n'entre-t-il pas en contradiction avec la directive, qui doit être transposée avant le 2 décembre 2026 ?

Deuxièmement, l'amende maximale, fixée à 3 millions d'euros, ne représente que 0,2 % des bénéfices de Uber, qui ont dépassé 1,1 milliard. Pensez-vous vraiment que ce soit suffisant ?

Troisièmement, les lois que nous votons ont des conséquences concrètes sur la vie de millions de personnes. Des personnes qui respectent la loi et ont droit à un titre de séjour un récépissé d'une durée de quatre mois, puis doivent attendre un an

et demi, voire deux ans, avant d’avoir une réponse de la préfecture. L’État les place ainsi dans une situation d’illégalité. Pour beaucoup d’entre elles, être VTC, c’est le seul moyen de nourrir leurs gosses. Vous ne pouvez pas voter cet article avec autant de légèreté : il y a des familles qui vont en payer le prix. Quelles garanties pouvez-vous apporter ?

M. le rapporteur. D’abord, l’article 8 ne préjuge pas du futur statut des travailleurs de plateformes, il traite de la fraude ici et maintenant. La directive européenne relative aux travailleurs de plateformes ouvre la voie à une présomption de salariat et à une meilleure protection des travailleurs. Elle devra être transposée par un texte spécifique sur le droit du travail. L’article 8 n’empêche nullement cette évolution.

Ensuite, s’agissant des sanctions, j’ai justement déposé un amendement à l’article 8 qui tend à fixer le montant à 5 % du chiffre d’affaires. Il est évident, en effet, que vu le chiffre d’affaires de certaines entreprises, l’amende ne doit pas être d’un montant fixe mais correspondre à un pourcentage du chiffre d’affaires pour être dissuasive.

Enfin, je ne comprends pas le lien que vous établissez entre ce texte, qui concerne les fraudes, et la politique d’immigration.

La commission rejette l’amendement.

Amendement rédactionnel AS415 de M. Patrick Hetzel

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, vous ne voyez pas le rapport entre l’article 8 et le fait qu’à cause de la lenteur de l’État, des gens attendent beaucoup trop longtemps un titre de séjour auquel ils ont droit ? Des milliers de personnes qui respectent la loi sont placées dans une situation d’illégalité à cause de l’État, qui fabrique des sans-papiers, et cet article va leur faire perdre leur emploi. C’est une conséquence centrale de l’article, à défaut d’en être un élément central.

Pouvez-vous éclairer notre commission sur le nombre de personnes respectueuses de la loi qui attendent un titre de séjour, ne peuvent donc travailler légalement, travaillent par conséquent dans le secteur et à qui vous allez faire perdre leur emploi ?

M. le président Frédéric Valletoux. Le rapporteur a répondu.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Non, il a dit qu’il n’y avait aucun rapport entre les deux.

La commission adopte l’amendement.

Puis elle adopte l’amendement rédactionnel AS416 de M. Patrick Hetzel.

Amendements AS95 et AS92 de Mme Martine Froger

M. Sacha Houlié (SOC). Ces amendements visent à tirer les conséquences de la radiation automatique de l'exploitant du registre en cas de fraude en précisant que les personnes bénéficiaires de la mise à disposition du compte doivent être considérées comme des salariés à l'égard de l'exploitant.

À cette fin, l'amendement AS95 vise à instaurer une présomption de salariat et d'existence d'un contrat de travail, et l'amendement AS92 à requalifier en conséquence la relation de travail. Ces dispositions reprennent celles en vigueur dans le code du travail pour lutter contre le travail dissimulé. Elles auraient pour effet de permettre le recouvrement de toutes les cotisations sociales qui auraient dû être perçues dans le cadre de cette relation frauduleuse. La personne verrait sa situation sécurisée du point de vue pécuniaire, ce qui répondrait à l'une des préoccupations relayées par M. Boyard. Elle serait indemnisée en cas de rupture de son contrat de travail, elle pourrait prétendre à l'ouverture de droits – puisqu'elle est victime de la fraude – et réclamer une indemnisation aux prud'hommes.

M. le rapporteur. L'article 8 vise à lutter contre la fraude administrative et sociale, non à définir le statut des travailleurs. Il tend à encadrer et à sanctionner les montages d'interposition pour mieux lutter contre la fraude fiscale et sociale dans le secteur des VTC.

Prévoir la requalification en contrat de travail déplacerait le débat sur le terrain du statut des travailleurs, qui sera traité de façon globale dans le cadre de la transposition de la directive.

Les situations visées – chauffeurs rattachés à un exploitant, sociétés de gestion de flotte, sous-location de compte, montage international – sont très diverses. La mise à disposition de l'inscription au registre n'implique pas en soi et dans tous les cas un lien de subordination juridique entre l'exploitant et le chauffeur. Imposer une requalification automatique dans la loi, sans tenir compte de la diversité des configurations, peut créer des contradictions avec la jurisprudence actuelle et future de la Cour de cassation en matière de plateformes et de faux indépendants.

Sur le plan juridique, il est plus sécurisant de cantonner l'article 8 au domaine de la fraude sociale et fiscale et des sanctions administratives, et de renvoyer la question de la requalification à l'appréciation du juge, dans le cadre de l'application qu'il fera du code du travail et des futures mesures de transposition de la directive européenne.

Avis défavorable aux deux amendements.

M. Sacha Houlié (SOC). Je comprends votre avis mais ne le partage pas. Il existe un lien au moins indirect entre la dimension de sanction administrative et la requalification de la relation contractuelle. Il s'agit de tirer les conséquences de la fraude. Or l'article prévoit la sanction administrative des exploitants – la radiation – , mais sans statuer sur le sort de la victime : il est incomplet. De même, c'est une conséquence de la fraude que des cotisations n'aient pas été appelées au profit de la

personne qui a exécuté une prestation pour l'exploitant ayant mis à disposition le compte.

Le but n'est pas de décider à la place du juge qui aura à connaître de chaque situation particulière, mais de présumer l'existence d'un contrat de travail entre le titulaire du compte et celui qui l'a mis à disposition. Il est donc légitime d'inscrire cette présomption dans la loi et de prévoir les conséquences qui s'y attachent, à savoir la perception de cotisations.

M. le rapporteur. L'amendement AS95 prévoit que la relation salariée est présumée : c'est décider à la place du juge.

M. Sacha Houlié (SOC). Il ne s'agit pas d'une présomption irréfragable.

M. le rapporteur. On prive le juge de la liberté de décider et il existe un risque de contradiction avec la jurisprudence. Faisons confiance aux magistrats.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS417 et AS418 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS233 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). L'amendement vise à supprimer les alinéas 38 et 39, introduits par le Sénat par un amendement ayant reçu un avis défavorable de la commission et du Gouvernement en séance. Ces alinéas créent à la charge des plateformes une obligation de contrôle des moyens d'acquisition des véhicules par les chauffeurs. Cette mesure crée une charge disproportionnée pour les plateformes, qui ne disposent pas des outils nécessaires à ce contrôle et n'ont de toute façon pas le droit d'y procéder. Le contrôle des moyens d'acquisition des véhicules est une prérogative des pouvoirs publics ; elle ne peut incomber aux plateformes, qui ne sont pas les employeurs des chauffeurs.

La mesure pose aussi un problème pratique : les changements de véhicule étant assez fréquents, chaque plateforme devrait refaire chaque fois les mêmes vérifications.

M. le rapporteur. Ces dispositions ont été adoptées contre l'avis du Gouvernement et de la commission. Cette responsabilité incombe aux pouvoirs publics et non aux plateformes.

Avis favorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). L'exposé sommaire présente un argument auquel je ne peux adhérer : ces plateformes ne seraient pas les employeurs des chauffeurs de VTC. Si, dans le cadre d'une prestation de service, une personne ne choisit ni le prix, ni la clientèle, ni les modalités d'exercice de son activité, par

exemple la distance parcourue lors de la course ou les chemins qu'elle prend, elle n'exerce pas une activité à caractère libéral ou indépendant ; elle se trouve bel et bien dans un rapport de subordination qui implique un lien salarial.

Pour cette raison, nous ne voterons pas cet amendement. Nous sommes favorables à tout ce qui permet de requalifier en salariat la relation entre les chauffeurs et les plateformes. Par ailleurs, le fait que ces dispositions aient été votées contre l'avis du Gouvernement nous incite plutôt à ne pas vouloir les supprimer.

M. le rapporteur. Je ne suis pas sûr que les taxis indépendants travaillant également pour ces plateformes souhaiteraient être requalifiés comme salariés.

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

Amendement AS93 de Mme Martine Froger

M. Sacha Houlié (SOC). Il s'agit d'un amendement de cohérence : puisque le titulaire d'un compte qui met celui-ci à la disposition d'un tiers encourt une sanction administrative, il faut compléter les obligations des plateformes en leur imposant de vérifier que les exploitants ne mettent pas à la disposition de tiers leur inscription au registre.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS425 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS420 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Il s'agit de l'amendement dont j'ai parlé en réponse à M. Boyard. Que le montant maximal de l'amende soit un montant fixe pourrait ne pas être opérant en fonction de la taille de l'entreprise. Je propose donc de substituer au plafond annuel de 3 millions d'euros un plafond proportionnel au chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France, fixé à 5 %. C'est une réponse proportionnée.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Bien que nous aurions préféré nationaliser l'entreprise, nous voterons en faveur de cet amendement, que nous considérons comme un amendement de repli !

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS422, AS423, AS424 et AS421 de M. Patrick Hetzel.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 8 **modifié**.*

Après l'article 8

Amendements AS298, AS301, AS304, AS306, AS310 et AS312 de M. Louis Boyard (discussion commune)

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Je fais appel à la grande sagesse du rapporteur général. Lors de l'examen du PLFSS, nous avons déjà débattu de l'échelle des sanctions. Le montant maximal de l'amende est le même pour la plateforme et la personne exploitée : il s'élève à 7 500 euros. M. Bazin trouvait un peu trop élevés les montants que nous proposons, tout en indiquant qu'il reconsidérerait sa position si ces montants étaient revus.

Par ces amendements, c'est précisément ce que nous faisons. Premièrement, nous proposons de ramener l'amende à 75 euros pour l'autoentrepreneur qui est victime de la situation – pour rappel, c'est la plateforme qui est responsable. Ce montant nous paraît raisonnable au regard de son revenu moyen, qui est de 400 à 500 euros mensuels. Quant aux plateformes, nous proposons de faire passer le montant maximal de l'amende à 750 000, 500 000, 250 000, 100 000, 50 000 ou 15 000 euros. Nous cherchons un consensus. Qu'en pensent le rapporteur général et le rapporteur ?

M. le rapporteur. Ces amendements visent à modifier les plafonds de la pénalité pour manquement à l'obligation de déclaration du chiffre d'affaires réalisé par les autoentrepreneurs et de prélèvement des cotisations sociales. Cette obligation s'applique à compter du 1^{er} janvier 2027 à tous les opérateurs de plateformes numériques mettant en relation des utilisateurs à des fins commerciales – et pas seulement aux plateformes de transport.

D'abord, ces amendements conduiraient à affaiblir l'effet incitatif de la sanction à l'égard des microentrepreneurs, ce qui serait contraire à la logique de la réforme du recouvrement. Celle-ci repose sur une responsabilité partagée : les plateformes prélèvent et déclarent, tandis que les travailleurs doivent fournir des informations exactes et à jour. Fixer le plafond de pénalité à 75 euros pour les microentrepreneurs reviendrait à rendre la sanction quasi symbolique. Ils seraient ainsi beaucoup moins incités à respecter leurs obligations déclaratives, alors que la qualité des données recueillies conditionne la fiabilité de l'ensemble du système, qu'il s'agisse du montant des cotisations, des droits sociaux ouverts ou des possibilités de lutte contre la fraude.

Ensuite, vous vous livrez à une surenchère symbolique sur les plateformes alors que d'autres leviers existent déjà qui permettent de sanctionner lourdement celles-ci : les redressements des Urssaf, les majorations, les pénalités pour travail dissimulé, le contentieux de requalification en salariat, les sanctions pénales, voire les interdictions d'exercer. Ajouter un plafond théorique à 750 000 euros ne garantirait pas un meilleur respect du droit, mais complexifierait l'architecture des sanctions et accroîtrait le risque de contentieux en l'absence d'étude d'impact sur la façon dont ce nouveau plafond s'articulerait avec les dispositifs actuels. Mieux vaudrait utiliser les outils existants et renforcer les contrôles.

Avis défavorable.

M. Thibault Bazin (DR). Monsieur Boyard, j'ai l'impression que vous n'avez pas suivi tous les débats sur le PLFSS : l'article 12 *undecies* que nous avons

rétabli modifie le montant des pénalités de manière plus adaptée et moins caricaturale. Je vous invite donc à retirer vos amendements.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). L'article 12 *undecies* abaisse le plafond de la sanction à 3 250 euros pour les autoentrepreneurs, soit un montant cinquante fois supérieur à celui que nous proposons. La progressivité des sanctions y est donc beaucoup plus faible.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Pour une fois que c'est nous qui cherchons à bâtir un consensus !

Monsieur le rapporteur, vous ne pouvez pas dire que 75 euros est une somme symbolique pour des personnes qui gagnent 300 ou 400 euros par mois ; c'est tellement douloureux, même pour celles qui gagnent 600 ou 700 euros ! Ce montant est proportionné à la réalité concrète que vivent les gens. C'est du bon sens.

Pour les plateformes, si 750 000 euros ne vous vont pas, nous sommes même prêts à descendre jusqu'à 15 000. Dans nos amendements, nous échelonnons les montants. Vous pouvez choisir celui que vous voulez.

M. le rapporteur. S'il y a fraude, c'est tout de même que des revenus n'ont pas été déclarés. Il faut donc que les dispositions restent dissuasives. Par ailleurs, cette question a été traitée lors de l'examen du PLFSS.

M. Alexis Corbière (EcoS). Personne n'est favorable à la fraude. Soyons honnêtes : les plateformes de chauffeurs sont un système à la limite de la légalité. Les personnes qui travaillent pour les plateformes ne sont pas déclarées et sont ultraexploitées, tandis que celles-ci font des surprofits.

Le fait de matraquer le pauvre bougre qui certes, s'est livré à une petite combine, mais qui se tape un boulot difficile pour quelques sous, c'est être faible avec un système détestable qui engrange des profits colossaux et vouloir écraser des gens. Le montant de 75 euros correspond à une voire deux journées de boulot très pénible. Vouloir une amende de 75 euros, ce n'est pas faire preuve de légèreté face à la fraude. C'est déjà une pénalité lourde. Plus de 75 euros, ce serait totalement disproportionné.

La commission rejette successivement les amendements.

Article 8 bis : *Assujettissement des plateformes de réservation dans le secteur des transports publics particuliers de personnes aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*

Amendement de suppression AS398 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Cet article prévoit d'assujettir les compagnies de VTC aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le problème est réel, mais la solution est peu adaptée.

En effet, les risques identifiés par les services d'enquête portent plutôt sur les schémas de travail dissimulé et de fraude à la TVA – certains gestionnaires de flotte inscrits comme exploitants auprès de la plateforme de VTC servant d'intermédiaires entre celle-ci et des conducteurs. La mesure semble donc disproportionnée et inopérante.

En outre, l'article 8 prévoit des mesures ciblées s'appliquant aux gestionnaires de flotte pour lutter contre les fraudes ; il renforce notamment l'encadrement du registre des VTC.

M. le rapporteur. Je n'ai rien à ajouter. Avis favorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). C'est une blague ? Vous avez parlé d'un dispositif inopérant, disproportionné, peu adapté et mal ciblé. Quand nous employons les mêmes arguments à propos des mesures qui concernent les maisons départementales des personnes handicapées ou l'interdiction de verser des prestations sur un compte à l'étranger, vous nous répondez que nous ne pouvons pas dire ça, que c'est une question morale de lutter contre la fraude. Tous vos arguments sont ceux que vous écarterez quand il s'agit des Françaises et des Français précaires.

Je vous remercie, madame Vidal : nous allons vous reparler tout au long du débat de vos arguments sur l'article 8 *bis*. Et redéposez cet amendement en séance : il est tellement révélateur !

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

*Puis elle **adopte** l'article 8 bis **non modifié**.*

CHAPITRE II

Renforcer les moyens d'enquête et de contrôle

Article 10 : *Extension du droit de communication au profit de certains organismes de sécurité sociale*

Amendement de suppression AS198 de Mme Sophie Taillé-Polian

M. Alexis Corbière (EcoS). L'amendement est défendu.

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

Amendement AS482 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement vise à étendre aux agents des caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA), oubliées dans la rédaction issue du Sénat, le droit de communication ouvert aux agents des Urssaf, puisque leur mission de recouvrement est similaire.

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

Amendement AS483 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement vise à étendre le droit de communication aux agents des services départementaux chargés de l'instruction des demandes de revenu de solidarité active. Il faudra retravailler cette question d'ici à la séance afin de parvenir à une rédaction plus précise.

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

Amendement AS7 de Mme Océane Godard

M. Sacha Houlié (SOC). L'amendement est défendu.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS484, AS485 et AS486 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS317 de M. Alexis Corbière

M. Hendrik Davi (EcoS). L'article 10 étend le droit de communication, jusqu'ici réservé aux directeurs et aux directeurs comptables et financiers des organismes locaux, aux agents placés sous leur autorité.

Une telle extension doit impérativement être assortie de garanties renforcées que l'article ne prévoit pas. En effet, les données sociales sont parmi les plus sensibles du système administratif. À cet égard, la Cour des comptes a rappelé en 2019 que le droit de communication par les organismes sociaux était parfois mal encadré, insuffisamment documenté et sujet à des risques d'utilisation hors du périmètre strictement nécessaire. L'amendement vise à éviter les fuites de données sensibles, qui surviennent régulièrement.

M. le rapporteur. Le droit de communication est un mécanisme couramment utilisé qui a été validé par le Conseil constitutionnel au nom de l'impératif de lutte contre la fraude.

Par ailleurs, plusieurs de vos propositions sont satisfaites.

Vous proposez que chaque demande soit proportionnée ; or la transmission porte uniquement sur les informations nécessaires à certains contrôles et à certaines actions de lutte contre la fraude.

Vous proposez que la personne à propos de laquelle les informations sont demandées en soit systématiquement informée ; c'est déjà le cas lorsque la communication d'information a conduit à la suspension du versement d'une prestation ; aller plus loin entraînerait des coûts de gestion significatifs.

Vous proposez que les agents recourant au droit de communication soient spécialement habilités, ce que l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale prévoit déjà.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

M. Hendrik Davi (EcoS). Je maintiens l'amendement, bien que j'entende les remarques du rapporteur.

Nous venons d'apprendre qu'une plateforme de téléconsultation avait été victime d'une cyberattaque qui a concerné 285 000 personnes. Il ne s'agit pas d'un dispositif de l'assurance maladie, mais cela montre que la circulation des données sociales, qui contiennent des informations très précises sur les assurés, emporte des enjeux de sécurité. Réserver à des agents bien formés et assermentés l'accès à ces données constituerait une garantie.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 10 modifié.

Après l'article 10

Amendement AS352 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Cet amendement vise à renforcer le contrôle de légalité des arrêts de travail en chargeant les agents compétents des Cnam de s'assurer que leur prolongation est décidée par le médecin traitant à l'origine de l'arrêt initial, par son remplaçant ou par un spécialiste, conformément à ce que prévoient le code de la santé publique et la convention médicale. Cette précision est essentielle pour garantir la cohérence du suivi médical des patients et prévenir les abus. Il apparaît en effet que de nombreux arrêts de travail sont prolongés en dehors du cadre en vigueur.

M. le rapporteur. L'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale, que cet amendement tend à compléter, permet déjà, de façon générale, « de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations » – en l'occurrence, le versement des indemnités journalières. Votre demande étant satisfaite, je vous propose de retirer l'amendement.

Mme Annie Vidal (EPR). Je vais le faire, mais force est de constater que les Cnam ne sont pas en mesure d'effectuer ces vérifications. Je le tiens d'un certain nombre de directrices de caisse avec qui j'en ai parlé.

L'amendement est retiré.

Amendement AS263 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Il s'agit, là encore, de garantir le contrôle de légalité des arrêts de travail. Depuis le 1^{er} janvier 2024, la durée des arrêts délivrés lors d'une téléconsultation ne doit pas dépasser trois jours. Mais je vais également retirer cet amendement, car j'imagine que vous allez me faire la même réponse qu'au sujet du précédent.

M. le rapporteur. En effet, l'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « le contrôle médical porte sur tous les éléments d'ordre médical qui commandent l'attribution et le service de l'ensemble des prestations de l'assurance maladie ». Par ailleurs, aux termes du même article, « le service du contrôle médical constate les abus en matière de soins, de prescription d'arrêt de travail et d'application de la tarification des actes et autres prestations ». Le dispositif actuel devrait suffire, mais il existe peut-être un problème d'interprétation de la loi.

Mme Annie Vidal (EPR). Ou alors il faudrait des décrets supplémentaires pour préciser les modalités des contrôles ainsi que des professionnels pour les effectuer.

L'amendement est retiré.

Article 10 bis : *Lutte contre la fraude au sein du régime de garantie des salaires*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS487, AS488, AS489, AS490 et AS491 de M. Patrick Hetzel.

Amendement AS302 de M. Louis Boyard

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Il s'agit de créer une voie de recours lorsque la garantie de salaire n'est pas versée pour cause de fraude.

M. le rapporteur. L'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) intervient dans le cadre d'une procédure collective, à la demande du mandataire ou du liquidateur judiciaire. C'est auprès de lui qu'un recours doit être exercé par le salarié.

Les fraudes à l'AGS peuvent prendre différentes formes. Il peut s'agir de fraudes aux cotisations, par du travail dissimulé ou une sous-déclaration d'activité, ou encore de fraudes liées aux agissements des dirigeants – banqueroute, c'est-à-dire faillite frauduleuse, faute de gestion ou détournement d'actifs. Les versements de l'AGS résultent d'une décision du juge commercial ou de son représentant, et c'est à ce moment que la fraude est appréciée. La loi permet, du reste, à l'AGS d'intervenir lors des instances devant les différentes juridictions.

Le recours gracieux ou contentieux que vous proposez ne me paraissant pas opportun, je vous demande de retirer l'amendement ; sinon, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 10 bis **modifié**.

Article 10 ter : Sanction juridictionnelle du non-respect du droit de communication des juridictions financières

La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS492, AS493, AS494, AS495, AS496, AS497, AS498, AS499, AS500 et AS501 de M. Patrick Hetzel.

Puis elle **adopte** l'article 10 ter **modifié**.

Article 10 quater A (nouveau) : Extension des pouvoirs de l'Inspection générale des affaires sociales

Amendement AS55 de Mme Martine Froger

M. Sacha Houlié (SOC). Nous proposons de renforcer les pouvoirs de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en étendant le champ de ses contrôles à tous les organismes qui contribuent directement ou indirectement à la protection sociale, au sens large du terme, notamment les organismes privés qui ne sont pas des établissements de santé, comme les laboratoires de biologie médicale ou de recherche ; en clarifiant les règles en vigueur pour délier les organismes professionnels de certains secrets, principalement celui des affaires ; enfin, en dotant l'Igas d'un pouvoir d'injonction qui lui permettra de se faire communiquer certaines pièces pour mener des enquêtes administratives plus performantes.

M. le rapporteur. Avis favorable à cet amendement très pertinent. Des dispositions similaires ont été adoptées s'agissant de l'Inspection générale des finances dans la loi dite « Cazenave ».

La commission **adopte** l'amendement.

En conséquence, l'article 10 quater A est **ainsi rédigé**.

Article 10 quater : Accès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales au système d'immatriculation des véhicules

Amendement AS502 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'article 10 quater étend aux agents des Urssaf l'accès au système d'immatriculation des véhicules. Je propose de faire de même pour les agents de la MSA, dont les missions sont rigoureusement identiques. J'ignore pourquoi, là encore, le Gouvernement et le Sénat ne l'ont pas prévu.

La commission **adopte** l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 10 quater **modifié**.

Article 11 : *Recours à l'identité d'emprunt pour les contrôles des formations professionnelles proposées en ligne*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS503 et AS504 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

Article 11 bis : *Extension du contrôle de l'État à l'organisme de formation professionnelle des entreprises de proximité et à l'instance paritaire nationale dédiée aux transitions professionnelles des actifs*

*La commission **adopte** l'article 11 bis **non modifié**.*

Article 12 : *Renforcement des moyens de lutte contre la fraude aux prestations et incitations financières de la branche accidents du travail et maladies professionnelles*

Amendement AS505 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que le redressement établi selon une périodicité annuelle par les agents de contrôle d'un organisme de recouvrement peut être directement exploité au moyen d'une ventilation forfaitaire par mois ou par trimestre par un organisme de protection sociale distinct. Il s'agit de résoudre une difficulté évoquée lors des auditions. La Caisse nationale des allocations familiales souhaite que ses agents puissent se prévaloir des résultats des contrôles antifraude réalisés par les Urssaf. Elles peuvent recalculer le revenu annuel d'un travailleur indépendant, par exemple, mais, en l'état du droit, le redressement ainsi effectué n'est pas directement exploitable par les autres caisses.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Cet amendement est effectivement très important pour les caisses d'allocations familiales (CAF).

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS506, AS507, AS508 et AS509 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS369 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Je propose de rétablir des dispositions supprimées par le Sénat. L'article 83 de la LFSS pour 2020 a fait obligation aux caisses d'assurance retraite et de santé au travail d'adresser à tous les employeurs une notification dématérialisée de leur taux de cotisation au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, cette mesure devant s'appliquer progressivement en fonction de la taille des entreprises. Le législateur a également prévu des pénalités en l'absence de réalisation des démarches nécessaires à cette notification, mais les pénalités n'ont pas été mises en œuvre à cause de leur trop

grande complexité. Le présent amendement tend à les remplacer par un mécanisme de majoration des cotisations.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS510, AS511, AS512, AS513 et AS514 de M. Patrick Hetzel.*

*À la demande du rapporteur, l'amendement AS248 de M. Thibault Bazin est **retiré**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS515, AS516 et AS517 de M. Patrick Hetzel.*

Amendements AS41 de Mme Martine Froger et AS239 de M. Thibault Bazin (discussion commune)

Mme Martine Froger (SOC). Notre amendement vise à rendre plus dissuasives les sanctions à l'égard des employeurs qui font de fausses déclarations au titre du compte professionnel de prévention. Nous proposons que le montant de ces sanctions, qui est actuellement de 13 euros par salarié concerné, ne puisse être inférieur à 20 % du plafond mensuel de la sécurité sociale.

M. le rapporteur. On peut effectivement trouver que les sanctions ne sont pas assez dissuasives, mais ces amendements ne fixent pas de montant maximum, ce qui pose un problème constitutionnel. En matière de sanctions, qu'elles soient pénales ou administratives, les principes de légalité et d'individualisation des peines conduisent à fixer dans la loi un montant maximum, l'autorité chargée de prononcer la sanction devant l'adapter aux circonstances et à la situation de la personne concernée – ce qui n'empêche pas le législateur de fixer, par ailleurs, un montant minimal.

Demande de retrait.

*L'amendement AS239 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement AS41.*

Amendements identiques AS42 de Mme Martine Froger et AS249 de M. Thibault Bazin

Mme Martine Froger (SOC). Nous proposons d'infliger une sanction administrative aux employeurs qui ne respectent pas les différentes obligations prévues dans le cadre du document unique d'évaluation des risques professionnels (Duerp). L'Igas a relevé que ces obligations avaient été renforcées par le législateur mais qu'aucune sanction n'était prévue, si bien que le Duerp est souvent mal fait et peu mis à jour.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 12 bis A (nouveau) : Impossibilité de prescrire ou de renouveler un arrêt de travail lors d'un acte de télémedecine

Amendement AS10 de M. Fabien Di Filippo

M. Fabien Di Filippo (DR). Cet amendement a pour but de mieux maîtriser l'augmentation du nombre d'arrêts maladie, qui est de 30 % depuis le début de l'ère Macron, cela a été dit ce matin, et du coût qui en résulte pour les finances publiques. Nous souhaitons ainsi limiter au maximum la prescription et le renouvellement des arrêts de travail par téléconsultation.

M. le rapporteur. Cet amendement exclurait la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail par un acte de télémedecine. Actuellement, les arrêts prescrits ou renouvelés de la sorte ne peuvent être d'une durée de plus de trois jours ni avoir pour effet de porter à plus de trois jours la durée d'un arrêt en cours. Une limitation existe donc déjà. Évidemment, on y fait exception lorsque l'arrêt de travail est prescrit ou renouvelé par le médecin traitant ou en cas d'impossibilité de consulter physiquement un professionnel compétent. Une rédaction assez proche de celle de votre amendement avait été adoptée par le Sénat à l'article 28 *bis* A du PLFSS 2026, mais cette mesure a été supprimée lorsque notre assemblée a examiné le texte en séance publique. Les dispositions en vigueur permettant déjà d'apporter une réponse partielle, je vous propose de retirer l'amendement.

M. Fabien Di Filippo (DR). Ces dispositions concernent-elles exactement les mêmes actes, à savoir la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail lors d'une téléconsultation ?

M. le rapporteur. Oui, mais il faut prévoir au moins quelques exceptions.

M. Fabien Di Filippo (DR). Elles peuvent être fixées par décret. L'exécutif est généralement très doué en la matière.

M. le rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Cet amendement ignore totalement les huit semaines de débat qui viennent d'avoir lieu à propos du PLFSS ainsi que la situation de nos concitoyennes et concitoyens qui vivent dans des déserts médicaux ou qui, tout simplement, ne peuvent pas obtenir à temps un rendez-vous médical parce que les médecins sont surchargés. On a quarante-huit heures pour transmettre à son employeur un arrêt de travail, voire moins – le code du travail demande que l'arrêt soit transmis au plus tôt, c'est-à-dire dès sa prescription. C'est regrettable, mais beaucoup de personnes, en dehors de Paris, n'ont pas d'autre solution que de se tourner vers la télémedecine.

Mme Annie Vidal (EPR). Je ne remets pas en cause l'opportunité des arrêts de travail – la question relève des médecins, ce que je respecte totalement. Nous savons, en revanche, que les Cpm n'ont pas les moyens de contrôler le respect de la législation. Or elle n'est pas toujours appliquée.

Je vais voter pour le durcissement des règles qui nous est proposé, même si je n'y suis pas favorable sur le fond. Nous pourrions ainsi demander en séance au ministre du travail ce qu'il pourrait faire pour que les Cpm aient les moyens de mener des contrôles dans ce domaine. On ne peut pas vérifier, dans les conditions actuelles, si c'est bien le médecin traitant qui a décidé de reconduire l'arrêt de travail ou si le renouvellement a été prescrit lors d'une téléconsultation, et on peut encore moins savoir si la durée totale est inférieure à trois jours. Un problème se pose donc en matière de lutte contre la fraude.

M. Thibault Bazin (DR). Le renouvellement des arrêts de travail par téléconsultation pose effectivement certaines difficultés, notamment en ce qui concerne le suivi des patients. L'article 28 *bis* A du PLFSS devait permettre d'y remédier, tout en ménageant une dérogation lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir un autre type de rendez-vous. Le patient peut alors faire une déclaration à ce sujet, ensuite soumise à vérification. Or cet article a été supprimé, ce qui n'était pas forcément le résultat attendu. Il faudrait donc insérer dans le texte que nous sommes en train d'examiner des dispositions permettant d'encadrer les pratiques, notamment dans l'intérêt des patients. Les téléconsultations s'accompagnent de dérives sur certains points.

Mme Béatrice Bellay (SOC). Il serait intéressant de connaître la part des arrêts de travail qui sont prescrits ou renouvelés dans le cadre d'actes de télémedecine. La question des conditions d'accès aux médecins se pose, en effet. Dans ma circonscription, des personnes font la queue dès cinq heures du matin pour avoir une consultation.

Sur le fond, comment pourrait-on envisager qu'un médecin puisse prescrire des traitements valant 6 000 euros, ou plus, mais pas un arrêt maladie ? C'est au médecin de savoir si la description de l'état de santé du patient justifie un arrêt maladie. En réalité, vous remettez en cause la probité des praticiens.

La confiance n'exclut pas le contrôle, c'est vrai, mais nous devons prévoir les moyens correspondants. Il ne faut pas punir les patients, en les laissant sans solution s'ils ne sont pas en état de travailler, parce que nous n'avons pas donné aux caisses de sécurité sociale les moyens de mener des contrôles.

M. Thibault Bazin (DR). Je tiens à rappeler, pour être tout à fait complet, que l'article 28 *bis* A du PLFSS prévoyait deux exceptions à l'interdiction de prolonger un arrêt de travail lors d'une téléconsultation : l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous médical classique ou le fait de s'adresser à son médecin traitant.

M. le président Frédéric Valletoux. Notre rapporteur vient de dire – je ne sais pas si tout le monde l'a entendu – qu'il émettait finalement un avis favorable.

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

*En conséquence, l'article 12 bis A est **ainsi rédigé**.*

Après l'article 12

Amendement AS158 de M. Jordan Guittou

M. Christophe Bentz (RN). La fraude sociale coûte plus de 13 milliards d'euros par an, ce qui représente potentiellement une manne considérable pour l'État. Or les sanctions actuelles sont totalement insuffisantes. Afin d'améliorer leur effet dissuasif et de limiter la récidive, nous proposons de punir plus sévèrement les fraudeurs en rendant les pénalités minimales proportionnelles au préjudice. Elles seraient au moins égales à trois fois le montant fraudé lors d'une première infraction, puis au quintuple de ce même montant en cas de récidive.

M. le rapporteur. L'article L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale prévoit déjà que le montant des pénalités est proportionnel aux sommes concernées, dans la limite de 70 % de celles-ci. Dans certains cas, le montant de la pénalité peut être porté à 300 % des sommes concernées, et même à 400 % en cas de fraude en bande organisée.

Votre demande me paraissant satisfaite, je vous propose de retirer l'amendement.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Le Rassemblement national prétend faire de la lutte contre la fraude sa priorité. Mais de quoi s'agit-il en réalité ? Sur les 13 milliards d'euros que vous avez cités, 8 milliards concernent des fraudes aux cotisations sociales commises par les employeurs, selon le HCFiPS, et les 5 milliards restants ne correspondent pas uniquement à des fraudes. Ce montant inclut en effet des indus et des erreurs. Le chiffre sur lequel vous vous appuyez, monsieur Bentz, est donc totalement faux.

Par ailleurs, ce n'est pas en triplant les sanctions que la situation va s'arranger. Votre parti a détourné 4 millions d'euros. Je ne crois pas que vous seriez abstenus si la sanction avait été de 12 millions. Votre propre exemple montre bien à quel point ce type d'amendement ne peut pas fonctionner et, une fois de plus, combien vous êtes incompetents en la matière. Nous voterons contre cet amendement.

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

Article 12 bis B (nouveau) : *Relèvement du seuil de pénalité administrative imposant l'avis de la commission des sanctions de quatre à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale*

Amendements AS354 et AS353 de M. Cyrille Isaac-Sibille (discussion commune)

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 a simplifié la procédure de sanction administrative en cas de fraude. Nous avons proposé dans un rapport d'évaluation de ce dispositif, sur lequel j'ai travaillé avec notre collègue Farida Amrani, de relever le seuil à partir duquel l'intéressé doit passer devant une commission. Mon premier amendement tend à porter le seuil de quatre à huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, et mon second amendement à six fois.

M. le rapporteur. C'était en effet une des recommandations du rapport que vous avez remis dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

Avis favorable à votre amendement AS354, pour lequel j'ai une préférence. Je vous propose de retirer le suivant.

*La commission **adopte** l'amendement AS354.*

*En conséquence, l'article 12 bis B est **ainsi rédigé** et l'amendement AS353 tombe.*

La réunion est suspendue de dix-sept heures à dix-sept heures vingt.

Article 12 bis C (nouveau) : *Information de la caisse primaire d'assurance maladie en cas de déplacement en dehors de l'adresse indiquée sur l'arrêt de travail*

Amendements identiques AS358 de M. Cyrille Isaac-Sibille et AS360 de Mme Annie Vidal

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Le présent amendement vise à obliger les assurés en arrêt de travail à indiquer à la caisse tout changement d'adresse, pour permettre les vérifications.

Mme Nicole Dubré-Chirat (EPR). L'amendement AS360 est défendu.

M. le rapporteur. Vous semblez viser les cas où un assuré en arrêt de travail s'installe à une adresse différente de celle indiquée sur la prescription. Toutefois, tel qu'il est rédigé, votre amendement obligerait les assurés à informer sans délai la caisse de tous « les déplacements en dehors de l'adresse initialement indiquée ». Cela poserait problème, notamment parce que certains arrêts de travail autorisent les sorties.

Demande de retrait ; vous pourrez préciser la rédaction en vue de la séance publique.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Effectivement, les arrêts de travail doivent permettre de sortir de son domicile à certains horaires, sans que l'assuré ait à le signaler.

Nous visons des cas différents, où un assuré s'installe chez ses parents ou ses enfants pendant son arrêt de travail, par exemple. Ce type de déplacement, qui doit rester possible, devrait en revanche être signalé.

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

*En conséquence, l'article 12 bis C est **ainsi rédigé**.*

Article 12 bis : *Extension du pouvoir de sanction pour agissements frauduleux aux régimes spéciaux et à certaines caisses spécifiques*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS518, AS519 et AS520 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 12 bis **modifié**.*

Article 12 ter : *Extension du recours à l'anonymat lors des contrôles menés par les organismes chargés du recouvrement et par l'inspection du travail*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS521, AS522, AS523 et AS524 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 12 ter **modifié**.*

Article 12 quater : *Extension des échanges d'information entre les organismes intervenant en matière de contrôle de la formation professionnelle*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS525 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 12 quater **modifié**.*

Après l'article 12 quater

Amendement AS124 de M. Théo Bernhardt

M. Théo Bernhardt (RN). La fraude aux allocations familiales représenterait un manque à gagner annuel de 3,87 milliards d'euros. Chaque année, des millions d'euros de prestations familiales sont ainsi versés à des bénéficiaires qui ne résident pas en France. Les caisses d'allocations familiales le savent, mais ne peuvent rien faire, car elles n'ont que peu de moyens de vérifier la résidence effective des allocataires.

Nous proposons donc de donner aux CAF l'accès aux données de consommation d'eau et d'électricité des allocataires ainsi qu'à leurs données téléphoniques. Ces informations permettront de savoir instantanément si le logement est vide et si l'allocataire réside effectivement en France. En cas d'indices sérieux de fraude, les CAF pourront suspendre provisoirement le versement des allocations, le temps de vérifier.

Ce sont des mesures de bon sens, de bonne gestion, de protection de nos finances publiques et d'équité envers les Français qui respectent les règles.

M. le rapporteur. Le code de la sécurité sociale prévoit déjà un droit de communication en faveur des caisses d'allocations familiales, et son champ est très large, même s'il l'est un peu moins que vous le voudriez : il inclut notamment les données bancaires, ainsi que celles détenues par les opérateurs de communications électroniques et les entreprises dont l'État est le principal ou l'unique actionnaire, telles qu'EDF ou Engie.

En outre, le droit permet déjà de suspendre le versement d'une prestation lorsqu'une des conditions de son versement n'est pas satisfaite. Or votre amendement, en introduisant la notion d'indices sérieux, risque de créer de la confusion en la matière : soit l'organisme dispose d'éléments étayés et suspend l'allocation, soit il n'en dispose pas et il doit continuer à la verser. Une rédaction plus précise permettrait de lever cet obstacle juridique.

Demande de retrait.

M. Hendrik Davi (EcoS). Cet amendement montre bien jusqu'où on peut aller avec un tel texte ! C'est orwellien, c'est 1984 !

Vous voulez que l'on vérifie la consommation énergétique de nos concitoyens pour s'assurer qu'ils ne touchent pas des prestations indues de la CAF. Or la consommation électrique dépend essentiellement du chauffage et certaines familles, faute de moyens, renoncent à se chauffer pendant tout l'hiver. À l'inverse, des allocataires absents pourraient laisser la lumière allumée.

Bref, ces données ne sont pas suffisamment précises et je vous mets au défi d'établir que l'absence de consommation électrique correspond à l'absence des allocataires ! Le même problème vaut pour le gaz ou toute autre consommation.

En outre, la mesure proposée conduirait à faire circuler des données personnelles qui révèlent les déplacements de nos concitoyens. C'est très grave !

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Vous voulez utiliser les factures d'eau et d'électricité pour vérifier que les allocataires respectent la condition de résidence stable et effective sur le territoire français – c'est-à-dire qu'ils ne passent pas plus de trois mois à l'étranger pendant l'année de référence, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État.

Or des échelonnements de paiement peuvent expliquer une absence de facture pendant trois mois. En outre, aucune réglementation n'impose aux particuliers de raccorder leur domicile à l'eau courante et certains prélèvent de l'eau par forage, ce qui fait varier leur consommation d'eau potable. Surtout, l'eau et l'électricité peuvent être coupées en cas de difficulté de paiement. Vous voudriez donc couper les allocations familiales aux familles qui rencontrent des difficultés financières ?

Rappelons d'ailleurs que les coupures d'eau, si elles restent pratiquées, sont illégales et sont toujours condamnées en justice. Je ne sais pas ce que vous faites, à part jouer au lobbyiste pour les grandes multinationales privées de l'eau et accroître la pression sur les foyers qu'elles ont mis en difficulté.

M. Théo Bernhardt (RN). Contrairement à certains d'entre vous, nous n'avons pas besoin de lobbies pour travailler. En cas de coupure d'eau ou d'électricité, les CAF seraient informées. Les données pourront être croisées pour vérifier le respect de la condition de résidence. Le bornage téléphonique, notamment, serait intéressant.

La commission rejette l'amendement.

Article 12 quinquies (nouveau) : Renforcement des pouvoirs de contrôle de France compétences

Amendement AS381 de M. Stéphane Viry

Mme Audrey Abadie-Amiel (LIOT). Afin de lutter contre les pratiques frauduleuses en matière de certification professionnelle, nous proposons de renforcer les moyens de contrôle de France compétences.

Actuellement, les contrôles reposent essentiellement sur l'analyse des documents transmis par les organismes certificateurs, donc sur un fonctionnement largement déclaratif. Or certains se contentent de réponses formelles ou d'ajustements documentaires qui ne correspondent pas à leurs pratiques. En outre, les procédures actuelles ne permettent pas de documenter l'ensemble des manquements lorsqu'un organisme s'appuie sur un réseau étendu de partenaires.

Il est donc indispensable d'instaurer un pouvoir de contrôle sur place, pour constater les pratiques, confronter les éléments fournis aux situations réelles et solliciter immédiatement les pièces nécessaires.

M. le rapporteur. Avis favorable. Cet amendement va dans le bon sens. Toutefois, je déposerai des amendements pour le préciser en vue de la séance publique.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 12 quinquies est ainsi rédigé.

TITRE II

ADAPTER DES LEVIERS DE LUTTE AUX NOUVELLES FORMES DE FRAUDES ET RENFORCER LES SANCTIONS

CHAPITRE I^{er}

Tarir les sources de revenus occultes ou illicites et mieux sanctionner leurs bénéficiaires

Article 13 : *Rendre obligatoires le versement de l'indemnisation chômage sur un compte bancaire domicilié dans l'espace unique de paiement en euros ainsi que la présentation du titulaire d'un compte personnel de formation aux épreuves d'examen*

Amendements de suppression AS305 de M. Louis Boyard et AS316 de M. Alexis Corbière

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). À défaut de l'avoir fait pour d'autres articles, peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord pour supprimer celui-ci.

Le compte personnel de formation (CPF) est un outil d'accès monétisé à la formation professionnelle. Ce n'est pas seulement le prétexte à des coups de fil insistants : les opérateurs du CPF ont une utilité sociale importante, car ils donnent accès à la formation. Or le présent article prévoit d'obliger les titulaires d'un CPF à se présenter aux épreuves d'examen des formations où ils se sont inscrits, sous peine de devoir rembourser les sommes engagées sur leurs fonds propres. Cela veut dire qu'on pourrait récupérer de l'argent de ceux qui rencontrent un pépin ou dont la réorientation professionnelle n'a pas été notée par l'opérateur agréé de formation.

Par ailleurs, le présent article rendrait obligatoire le versement de l'indemnisation chômage sur un compte bancaire domicilié dans la zone euro. Cela reviendrait à enfreindre le principe de contributivité des allocations chômage. Si, après avoir travaillé pendant quinze ans en France, un allocataire souhaite poursuivre sa vie professionnelle en dehors de l'espace européen, il devrait pouvoir recevoir l'argent qui lui est dû à l'étranger, le temps de trouver un emploi. Pensons à celui qui a déménagé à l'étranger après une promesse d'embauche, pour un emploi qui ne commencerait que deux mois plus tard ! Ce n'est pas favorable à la mobilité professionnelle.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Au nom de la lutte contre les fraudes, cet article prévoit de frauder : l'obligation de disposer d'un compte bancaire domicilié dans l'espace européen est interdite par la loi du 27 mai 2008, qui prohibe expressément toute discrimination fondée sur la domiciliation bancaire. Une telle discrimination indirecte est sanctionnée par le code du travail, par le code pénal et dans la jurisprudence constante du Défenseur des droits.

La mesure serait en outre inutile, car France Travail dispose déjà de nombreux moyens légaux de contrôler le respect de la condition de résidence

effective en France. Les convocations, les échanges réguliers, les contrôles sur pièce et les comparaisons automatisées avec les fichiers fiscaux devraient suffire.

Enfin, les modalités de contrôle des titulaires d'un CPF prévues à cet article sont disproportionnées. Ils sont déjà soumis à des obligations strictes de présence et aux vérifications des certificateurs ; en outre, les financements de leur formation doivent être traçables.

M. le rapporteur. Madame Simonnet, vous faites référence à l'avis de la Défenseure des droits concernant l'obligation de disposer d'un compte bancaire dans l'espace européen pour les bénéficiaires de l'indemnisation chômage. Elle évoque un problème d'équilibre juridique et de proportionnalité de la mesure. Nous verrons.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État apprécient toujours l'équilibre d'une disposition en prenant en compte la légitimité des motifs invoqués. Pour ma part, je reste persuadé que la rédaction actuelle est équilibrée, car le principal motif de fraude identifié par France Travail concerne la fraude à la résidence – c'est pour cette raison que cet article a été rédigé.

Concernant l'obligation d'inscription et de présentation à l'examen pour les titulaires d'un compte personnel de formation, rappelons que le CPF a été créé pour permettre l'accès à des formations certifiantes dans un objectif professionnel. L'information donnée à la Caisse des dépôts et consignations sur les inscriptions permettra d'enrichir son analyse des risques de fraude. En outre, l'article prévoit qu'un décret permettra d'établir des motifs légitimes d'absence aux épreuves d'examen.

Avis défavorable.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Je suis favorable au maintien de cet article, au nom de l'équilibre du texte. Quand on touche les prestations chômage, on doit résider sur le territoire national et on est censé avoir un compte bancaire en Europe.

Monsieur Clouet, madame Simonnet, vous allez un peu loin. À force de vouloir défendre les précaires, les pauvres, les petits, vous défendez les fraudeurs qui touchent les allocations chômage mais habitent au soleil. Les demandeurs d'emploi qui résident en France, qu'ils soient français ou non, n'ont pas de problème pour ouvrir un compte en France et n'ont pas besoin d'utiliser un compte en Thaïlande.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Monsieur Isaac-Sibille, vous décrivez des situations qui n'existent pas. Et d'après la jurisprudence du Conseil d'État, il suffit de résider neuf mois par an en France pour respecter la condition de résidence stable et effective sur le territoire national.

En matière de prestations chômage, le préjudice total lié au non-respect de la condition de résidence n'est que de 56 millions d'euros. Soyons honnêtes : compte tenu du fait que ce montant inclut le préjudice évité, il est relativement faible.

S'agissant du CPF, les fraudes ne sont pas commises par les titulaires des comptes, mais par les organismes dits de formation qui ne dispensent pas de formations ou vendent des formations sans valeur.

Avec le CPF, qui a été créé par la Macronie, le droit individuel à la formation a été transformé en une espèce de compte fantôme. Pour y accéder, il faut montrer un milliard de fois patte blanche et faire appel à des organismes qui ne sont pas vraiment agréés. La plupart du temps, ceux qui tentent de bénéficier de leur droit individuel à la formation se font arnaquer ! Pourquoi les emmerder eux, sous prétexte de lutter contre une fraude très limitée, au lieu de viser la fraude commise par les faux organismes de formation, contre laquelle vous ne proposez rien ? Vous brassez du vent.

M. Thibault Bazin (DR). France Travail indique qu'en 2024, sur 136 millions d'euros de fraudes aux allocations chômage, 56,2 millions concernaient la fraude à l'obligation de résidence ou du travail non déclaré à l'étranger.

Oui, madame Amiot, un allocataire respecte l'obligation de résidence sur le territoire dès lors qu'il passe neuf mois par an en France. Mais notre système de protection sociale doit-il accepter que certains en profitent pour travailler à l'étranger les trois autres mois de l'année ? N'est-ce pas une forme d'injustice sociale ?

M. Hendrik Davi (EcoS). Monsieur Isaac-Sibille, vous citez le cas d'une personne dont les allocations seraient versées sur un compte thaïlandais. Essayez d'imaginer sa vie ! Ce pourrait être un binational qui a été licencié et retourne en Thaïlande à cause du décès de ses parents, ou de je ne sais quelle autre situation familiale – les contrôles de la CAF portent parfois au jour des histoires terribles.

Notre pays compte de nombreux binationaux et de nombreux Français ont une partie de leur famille à l'étranger. Ce sont eux que vous allez emmerder au nom de la lutte contre la fraude.

La commission rejette les amendements.

Amendements identiques AS8 de Mme Martine Froger et AS307 de M. Louis Boyard

Mme Martine Froger (SOC). Le présent amendement vise à supprimer l'obligation de disposer d'un compte bancaire dans l'espace européen pour percevoir l'allocation chômage, car une telle mesure ajouterait une charge injustifiée à des personnes en situation de fragilité économique.

La fraude aux allocations chômage ne représente que 135 millions d'euros, soit 0,1 % du montant total des fraudes. Son importance doit donc être relativisée.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Je vais utiliser la jurisprudence « article 8 bis » en reprenant les critères utilisés tout à l'heure par Mme Vidal pour

s'opposer à la lutte contre le blanchiment des capitaux des plateformes de VTC – vous voyez que je donne dans la coconstruction.

Une telle obligation de domiciliation bancaire rapporterait-elle beaucoup d'argent ? Non. Serait-elle opérante ? M. Davi a démontré que non. Ce que vous ne voulez pas pour les puissants, ne l'appliquez pas à ceux qui se trouvent au chômage bien malgré eux, après avoir cotisé pour leurs allocations. Même en reprenant la rhétorique macroniste, ce n'est ni fait ni à faire.

M. le rapporteur. Nous avons déjà débattu de ces questions lors de l'examen des amendements de suppression de l'article. Mes arguments restent les mêmes. Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Monsieur Isaac-Sibille, en matière d'allocation chômage, la condition de résidence effective sur le territoire national n'a pas de base légale ; elle repose seulement sur la convention relative à l'assurance chômage.

Si un travailleur, une fois arrivé à la fin de son contrat de travail – qu'il s'agisse d'une rupture conventionnelle ou d'un licenciement –, souhaite profiter de la période d'allocations pour chercher activement un emploi à l'étranger et doit donc ouvrir un compte à l'étranger, pourquoi l'en empêcher ? De tels demandeurs d'emploi, qui représentent la majorité de ceux visés par votre mesure, resteront contrôlés, d'autant que France Travail propose des offres d'emploi à l'étranger – pour prendre les plus récentes : un poste de mécanicien méthanier à Singapour, un autre d'ingénieur en aérodynamique et système de défense aux Émirats arabes unis, un poste d'urgentiste à Guangdong, en Chine, un poste de directeur de filiale en Inde, et ainsi de suite.

Même quand les demandeurs d'emploi ont été recrutés à distance, on peut imaginer qu'il leur faut s'installer à l'étranger avant le début de leur contrat et qu'ils ont alors besoin de leur allocation. La mesure proposée compliquerait ainsi la prise d'emploi à l'étranger.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Monsieur Clouet, j'espère que beaucoup de Français vous entendent justifier l'injustifiable, car ils connaissent tous des exemples de fraude aux allocations chômage. Vous vous noyez dans votre argumentation.

Connaissant les frais de transfert entre les banques, pensez-vous vraiment qu'un chômeur français qui s'installerait à l'étranger après une rupture conventionnelle pour chercher un emploi ferait fermer le compte français sur lequel son allocation est habituellement versée ?

M. Thibault Bazin (DR). Monsieur Clouet, on n'est pas obligé de partir en Thaïlande pour trouver un emploi, même pour les métiers que vous citez.

France Travail peine à lutter contre les fraudes à la résidence et le travail à l'étranger non déclaré. Tel est l'objet de la mesure. Elle ne vise pas ceux qui quittent

le territoire pour prendre un des postes à l'étranger que propose France Travail et qui relèvent du travail déclaré. D'ailleurs, une fois que les demandeurs d'emploi que vous citez ont pris de tels postes, ils ne perçoivent plus d'indemnité chômage.

En somme, vous esquiviez la question du travail non déclaré. Que proposez-vous dans ce domaine, vous qui réclamez depuis des semaines davantage de cotisations ? Pour agir en la matière, il faut prendre des mesures concernant la domiciliation bancaire.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). La loi pour le plein emploi, à laquelle nous étions d'ailleurs opposés, subordonne déjà le bénéfice de l'allocation chômage au respect de conditions très strictes de présence aux rendez-vous physiques ou téléphoniques. Elle a en outre permis de renforcer les contrôles – au point que ceux-ci sont bien mieux financés que la lutte contre le chômage.

Et puis vous oubliez que 1 800 000 Français vivent à l'étranger. Vous devriez avoir d'autres priorités, notamment la domiciliation bancaire des plateformes de l'ubérisation à l'étranger, qui leur permet d'échapper à la fiscalité française. Alors que les sommes en jeu sont colossales, le problème ne vous préoccupe pas.

Vous préférez alimenter le fantasme d'affreux chômeurs qui resquilleraient pour aller se dorer au soleil en Thaïlande. Monsieur le rapporteur général, expliquez-nous sur quelle étude de France Travail vous vous appuyez et comment, après les contrôles très stricts qui ont été instaurés, une simple obligation de domiciliation bancaire résoudrait le problème. C'est n'importe quoi !

La commission rejette les amendements.

Amendement AS77 de Mme Sandra Delannoy

M. Théo Bernhardt (RN). Plutôt que l'obligation de domiciliation bancaire dans l'espace Sepa prévue dans le texte, notre amendement vise à instaurer une obligation de domiciliation bancaire en France pour les bénéficiaires de l'allocation chômage. La logique est simple : puisque, pour percevoir les allocations visées, il faut résider en France, il n'y a aucune raison que les versements soient effectués à l'étranger.

Notre amendement faciliterait le contrôle de l'usage des fonds, la détection des fraudes et le recouvrement des indus, qui est beaucoup plus difficile quand les sommes sont versées hors du territoire. Il ne s'agit pas de stigmatiser qui que ce soit, mais d'assurer la cohérence entre les conditions de versement et de contrôle.

M. le rapporteur. Votre amendement est contraire tant au droit européen qu'à notre droit interne. De fait, le régime Sepa a été conçu pour que les virements et les prélèvements en euros entre pays membres de l'Union européenne se déroulent dans les mêmes conditions que les virements nationaux. Un créancier, qu'il soit privé ou public, ne peut donc refuser un numéro international de compte bancaire (Iban) d'un autre pays de la zone Sepa.

Avis défavorable, même si j'ai bien conscience que vous refusez que l'on vous oppose le droit européen.

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Si l'amendement est adopté, un salarié de nationalité belge, italienne ou espagnole qui aurait travaillé en France, par exemple un frontalier, devrait ouvrir un compte dans notre pays pour toucher l'allocation chômage, après avoir cotisé pour celle-ci pendant des mois ou des années.

Cette proposition va donc très loin – encore plus que le texte lui-même – et constitue une manière dissimulée de limiter le travail transfrontalier. Le risque est qu'en retour, les travailleurs transfrontaliers de nationalité française soient soumis aux mêmes conditions par nos voisins.

M. le rapporteur. Dans la zone frontalière que je connais, les Français qui travaillent en Allemagne ont très fréquemment un deuxième compte bancaire dans ce pays – et réciproquement pour les Allemands qui travaillent en France. De ce fait, la question que vous posez n'a pas une grande acuité.

Mme Agnès Pannier-Runacher (EPR). Si j'ai bien compris, il s'agit de comptes bancaires au sein de l'Union européenne. Les moyens de contrôle ne sont pas les mêmes pour les comptes dans des pays tiers mais, en règle générale, une large partie des saisonniers vient de pays de l'Union.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS217 de M. Giovanni William

M. Elie Califer (SOC). Cet amendement propose que ceux qui ne disposent pas d'un compte bancaire domicilié en France puissent continuer à percevoir ce qui leur est dû.

Cet article pourrait en effet pénaliser des personnes très précaires, exclues par le système bancaire ou souffrant d'illectronisme. Cette situation se manifeste en Martinique et en Guadeloupe, mais aussi dans d'autres régions de France.

Les mandats postaux offrent une alternative aux personnes ne détenant pas de compte bancaire ou préférant recevoir directement des espèces. La France administrative moderne doit tenir compte de tous. Aussi est-il proposé de prévoir expressément que les allocations peuvent être versées par le biais d'un mandat postal ou d'un chèque. Cet amendement a été rédigé en collaboration avec l'ordre des experts-comptables de la Martinique.

M. le rapporteur. Une disposition de ce type relève normalement du domaine du règlement, et non de celui de la loi.

France Travail dispose d'une latitude pour apprécier les situations au cas par cas et peut procéder à un versement par mandat ou par chèque à titre exceptionnel, notamment si la situation de l'assuré ne permet pas de le faire sur un compte bancaire.

Demande de retrait.

M. Elie Califer (SOC). Certains organismes utilisent la latitude qu'on leur laisse en faisant preuve d'une dureté qui ne tient pas compte de la situation des personnes qui rencontrent de grandes difficultés et sont peu intégrées dans la société. C'est la raison pour laquelle je maintiens cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS355 de M. Cyrille Isaac-Sibille

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). France Travail a constaté que de très nombreuses fraudes sont liées à des usurpations d'identité, largement facilitées par l'ouverture de comptes auprès de néobanques. Ces comptes bancaires permettent d'organiser de manière industrielle un véritable pillage de l'opérateur.

Pour prévenir ces situations, l'amendement prévoit que le demandeur doit prouver son identité de manière numérique, notamment grâce à FranceConnect.

M. le rapporteur. Nous avons déjà abordé le sujet des procédures de vérification de l'identité des personnes lors de l'examen de votre amendement AS356, qui avait été retiré afin d'améliorer sa rédaction d'ici à la séance.

Il faudrait en faire de même pour l'amendement AS355, car des procédures existent déjà. L'inscription à France Travail et la demande d'allocation se font en ligne et exigent de présenter de nombreux justificatifs, dont une pièce d'identité, le numéro de sécurité sociale et un justificatif de domicile. Cette procédure est suivie d'une convocation en agence, à laquelle la personne a l'obligation de se rendre. Les informations recueillies par France Travail sont croisées avec d'autres bases de données, dont celle de l'assurance vieillesse, de manière à certifier l'identité du demandeur et à repérer les cas de fraude.

Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement AS309 de M. Louis Boyard

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Le dispositif prévoyant que le titulaire d'un compte personnel de formation doit se présenter aux épreuves prévues par l'organisme certificateur est-il opérant ? Non. Vise-t-il la bonne cible ? Non plus. Est-il proportionné ? Absolument pas.

Si vous voulez vraiment faire des économies dans ce domaine, prenez-vous en à ceux qui proposent de fausses formations et non à ceux qui sont plutôt leurs victimes. Je vous invite donc à adopter cet amendement si vous voulez ne pas suivre la logique des macronistes, qui consiste à éviter de s'en prendre aux plus forts.

Enfin, cet article ne prévoit pas qu'une personne légitimement absente lors d'une épreuve pour des raisons de santé, familiales ou professionnelles puisse présenter un justificatif afin de ne pas avoir à rembourser les sommes engagées.

Ce n'est ni fait ni à faire. Il faut supprimer les alinéas 4 à 15.

M. le rapporteur. La mesure que vous souhaitez supprimer s'inscrit dans une démarche de responsabilisation des bénéficiaires du CPF. La Caisse des dépôts et consignations, qui gère les sommes allouées à ce dispositif, indique que cela permettra de lutter plus efficacement contre un certain nombre de fraudes, comme la transmission de droits à des tiers et les inscriptions de complaisance ou à des formations qui ne préparent pas à la certification visée.

Par ailleurs, il faut évidemment protéger les bénéficiaires du CPF. Ce texte le prévoit puisque, contrairement à ce que vous avez dit, il est possible d'invoquer un motif légitime lorsque l'on n'a pas pu se présenter à une épreuve.

Le dispositif contribuera à éviter que les bénéficiaires du CPF se retrouvent dans des situations difficiles en étant abusés par des officines qui n'organisent pas les formations comme elles devraient le faire.

Avis défavorable.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Je vous écoute, monsieur le rapporteur, et je me dis que vous ne savez pas de quoi vous parlez.

On demande aux bénéficiaires de rembourser les sommes versées au titre du CPF alors qu'ils n'ont pas perçu cet argent. Cela revient à leur demander de payer pour une formation incomplète ou imparfaite, dispensée par une officine qui n'a pas fait son travail.

Le CPF bénéficie à des adultes qui ont travaillé et qui ont acquis un droit. Certaines formations, comme celle de pâtissier, imposent de faire un stage. Or il est extrêmement difficile d'en trouver un lorsqu'on est adulte, car les employeurs préfèrent avoir un apprenti, ce qui leur coûte beaucoup moins cher. Faute d'avoir pu suivre un stage, nombre de personnes ne peuvent pas se reconvertir. Certaines ne pourront pas s'inscrire à un examen, faute d'avoir pu suivre un stage. On leur demandera pourtant de justifier de s'être présenté à une épreuve, sous peine de devoir rembourser les sommes qui ont été perçues par un établissement de formation défaillant. C'est une forme de double peine.

On se trompe complètement de cible !

M. le rapporteur. L'alinéa 12 de l'article 13 prévoit qu'« un décret en Conseil d'État définit les modalités de mise en œuvre du présent article, ainsi que les conditions dans lesquelles France compétences vérifie les conditions d'honorabilité professionnelle des organismes certificateurs ».

L'alinéa 14 précise quant à lui que le titulaire du CPF qui ne se présente pas aux épreuves prévues par le ministère ou l'organisme certificateur ne peut mobiliser les droits inscrits sur son compte pour s'acquitter du règlement de l'organisme de formation et que la Caisse des dépôts peut demander au titulaire le remboursement des sommes déjà mobilisées le cas échéant, sauf si la personne fait état d'un motif légitime apprécié selon des modalités déterminées par décret.

Encore une fois, il s'agit d'éviter les fraudes.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Mais de quels fraudeurs parlez-vous ?

M. le rapporteur. Lorsqu'une personne mobilisera son CPF, elle devra aller jusqu'au bout de sa démarche. La faute de l'organisme de formation pourra être invoquée comme motif légitime. C'est à la Caisse des dépôts, organisme tiers, qu'il reviendra d'apprécier si un remboursement doit être demandé au bénéficiaire, après en avoir discuté avec lui.

Le texte est très clair. Vous essayez de dévier le débat d'une manière qui n'a pas lieu d'être.

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

Amendement AS526 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. L'amendement vise à supprimer la possibilité donnée aux organismes de formation d'obtenir des informations relatives à l'inscription et à la présentation des personnes aux sessions d'examen. Ces organismes n'ont pas vocation, en effet, à lutter contre la fraude au CPF et n'ont pas besoin de ces informations. C'est à la Caisse des dépôts qu'il revient de contrôler la non-présentation du titulaire d'un compte aux examens.

Les organismes de formation conservent par ailleurs toute latitude pour collecter par eux-mêmes ce type d'information auprès de leurs stagiaires ou anciens stagiaires.

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

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels AS546 et AS532 de M. Patrick Hetzel.*

*La commission **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.*

Après l'article 13

Amendement AS154 de M. René Lioret

M. René Lioret (RN). La modification des coordonnées bancaires constitue un indice critique en matière de fraude aux versements de prestations sociales. L'utilisation de faux comptes, de faux documents ou même l'usurpation d'identité

permet de détourner les aides publiques. Ce sont souvent les plus vulnérables, les personnes âgées ou en perte d'autonomie, qui en sont victimes à leur insu.

Notre amendement instaure donc une mesure simple : exiger la production d'un document attestant que le compte bancaire renseigné appartient au bénéficiaire.

Les organismes sociaux disposent déjà de moyens de contrôle documentaire pour vérifier une identité. Cet ajout ne constitue pas un alourdissement des obligations administratives.

En sécurisant le changement de relevé d'identité bancaire, nous protégeons les finances publiques mais aussi les bénéficiaires eux-mêmes. C'est un progrès concret, ciblé et proportionné contre les fraudes documentaires.

M. le rapporteur. La commission d'enquête relative aux fraudes aux prestations sociales avait privilégié une autre voie, en confiant aux banques le soin de réaliser les contrôles. Le dispositif que vous proposez risque d'être redondant avec le système plus global de sécurisation des flux financiers.

Celle du canal de paiement des prestations est déjà assurée par d'autres moyens. L'article 2 prévoit un accès renforcé des organismes sociaux aux fichiers fiscaux et bancaires et l'article 13 rend obligatoire le versement des indemnités chômage sur un compte bancaire domicilié dans l'espace unique de paiement en euros.

La cohérence de la réforme réside dans les vérifications croisées et les contrôles ciblés, ce qui est plus efficace que de demander à chaque organisme d'avoir les mêmes exigences documentaires. Cela permet de ne pas alourdir les démarches des usagers sans gain clairement démontré en matière de détection des fraudes.

Demande de retrait.

M. René Lioret (RN). Si l'on est vraiment certain que l'amendement fait double emploi, je le retire.

L'amendement est retiré.

La réunion est suspendue de dix-huit heures vingt à dix-huit heures cinquante.

Article 13 bis A : *Instauration d'une majoration de retard de 10 % applicable aux sommes indûment versées par la Caisse des dépôts et consignations au titre du compte personnel de formation*

Amendement AS184 de M. Christophe Bentz

M. Christophe Bentz (RN). Cet amendement de bon sens, simple et efficace, transforme en obligation la faculté laissée à la Caisse des dépôts et

consignations d'engager une procédure de recouvrement lorsqu'elle constate une fraude en matière d'utilisation du CPF.

M. le rapporteur. La Caisse des dépôts, que j'ai consultée, est défavorable à cette mesure car elle conduirait à adopter une position plus dure à l'égard des titulaires de compte qu'à l'égard des organismes de formation, qui demeurent les principaux acteurs de la fraude.

La rédaction proposée ôterait toute marge d'appréciation en matière de recouvrement et ne permettrait plus d'accorder une remise gracieuse à des bénéficiaires du CPF.

Avis défavorable.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS533 de M. Patrick Hetzel.*

*La commission **adopte** ensuite l'article 13 bis A **modifié**.*

Article 13 bis B : *Extension de la consultation du répertoire de gestion des carrières uniques pour la gestion du compte personnel de formation*

*La commission **adopte** l'article 13 bis B **non modifié**.*

Article 13 bis : *Renforcer les échanges d'informations au bénéfice de la caisse des dépôts et consignations en matière de lutte contre la fraude au compte personnel de formation*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement AS370 de M. Louis Boyard.*

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels AS535 et AS534 de M. Patrick Hetzel.*

*La commission **adopte** ensuite l'article 13 bis **modifié**.*

Article 13 ter : *Pénalisation du fait de se prévaloir faussement de la qualité d'opérateur de conseil en évolution professionnelle*

*La commission **adopte** l'article 13 ter **non modifié**.*

CHAPITRE II

Renforcer les sanctions administratives et pénales

Article 16 : *Création d'un dispositif de sanctions administratives des organismes de formation professionnelle*

Amendement AS276 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal (EPR). Cet article prévoit que tout salarié peut s'opposer à la conservation de ses données dans le passeport prévention détenu par son employeur. Si ce principe constitue une garantie importante en matière de protection des données personnelles, l'insuffisance de son encadrement peut conduire à des dérives ou à un usage dévoyé de ce droit d'opposition.

C'est la raison pour laquelle je propose de préciser que cette opposition n'est possible que pour des motifs légitimes.

M. le rapporteur. Demande de retrait.

Actuellement, l'employeur doit obtenir le consentement de son employé. L'article 16 prévoit l'inverse : le salarié devra désormais manifester expressément son opposition.

Comme le rappelait la Cnil dans une délibération du 20 avril 2023 relative à un projet de décret sur le passeport de prévention, le salarié peut apporter la preuve du suivi d'une formation obligatoire par tout autre moyen, et l'employeur n'est pas tenu d'accéder à cette donnée pour remplir ses obligations.

L'article facilite déjà suffisamment l'accès des employeurs aux données.

J'envisage par ailleurs une modification destinée à faire figurer dans la loi la durée de conservation de ces données, mais je ne déposerai cet amendement que s'il est pertinent.

Mme Annie Vidal (EPR). Je maintiens mon amendement car je continue de penser que la mesure que je propose est nécessaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS539 rect. de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement vise à simplifier le dispositif de sanction à l'encontre des organismes professionnels de formation qui manquent à leurs obligations.

Dans un tel cas, le droit actuel prévoit des sanctions pénales – dont la plupart sont des amendes. Néanmoins, celles-ci sont très peu appliquées, avec moins de cinq condamnations entre 2019 et 2024. Les parquets n'ont tout simplement pas le temps de poursuivre ces infractions.

L'article 16 propose donc d'ajouter des sanctions administratives pour répondre plus efficacement aux manquements. Cependant, sa version initiale laisse subsister les sanctions pénales. Avant de pouvoir infliger une sanction administrative, les services régionaux de contrôle devront s'assurer auprès du procureur qu'il n'a pas l'intention de poursuivre la même infraction. C'est l'inverse d'une simplification.

L'amendement prévoit donc d'abroger les dispositions pénales et de conserver seulement les sanctions administratives. Cela règle le problème de l'articulation avec le parquet, puisqu'aucun cumul de sanctions ne sera possible. La mesure que je propose est de nature à améliorer grandement l'efficacité des sanctions.

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

*Puis elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

Article 16 bis : *Respect des principes républicains et des conditions de diplôme par les organismes de formation professionnelle*

Amendement de suppression AS297 de M. Louis Boyard

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Cet article pose un problème majeur en matière de libertés publiques, puisqu'il propose de priver de fonds publics les organismes de formation professionnelle accusés de ne pas respecter le principe de neutralité.

Qui sera juge de l'application de ce dernier ? Ce sont les régions, qui exercent un pouvoir politique et qui peuvent prendre des décisions arbitraires contre tel ou tel organisme de formation professionnelle.

La mesure avait pour but affiché de lutter contre l'emprise, notamment dans le domaine de la santé où l'on constaterait certaines dérives. Pour cela, il y a la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, dont il faut renforcer les moyens.

Or le Sénat a bizarrement substitué l'entrisme à l'emprise. On retrouve son obsession : l'ennemi de l'intérieur arrive et les Frères musulmans dispenseraient subrepticement des formations. Cette rhétorique pose évidemment un problème pour les libertés publiques et elle a suscité une opposition très ferme dans le secteur associatif. Je rappelle que le mouvement associatif s'était aussi opposé au contrat d'engagement républicain, qui reposait peu ou prou sur le même principe.

Cette opposition s'explique par des faits, comme la répression de la Ligue des droits de l'homme à Arles ou celle de l'association environnementaliste Alternatiba pour des motifs politiques.

Il faut se méfier de la volonté d'imposer la neutralité politique comme principe d'enseignement ou comme principe associatif. Tout cela ne vise qu'une chose : neutraliser la politique pour qu'elle soit seulement entre les mains du Gouvernement.

M. le rapporteur. Vous voulez supprimer cet article alors qu'il renforce les prérogatives des services de contrôle. Ils éprouvent des difficultés à sanctionner des organismes qui obtiennent des fonds publics tout en proposant, par exemple, des formations réservées aux hommes.

Avis défavorable.

M. Thibault Bazin (DR). Je suis très étonné par cet amendement des insoumis.

L'article 16 *bis* soumet les organismes de formation sollicitant des fonds publics au respect d'un certain nombre de principes républicains. Seriez-vous contre le respect de la liberté d'expression et de conscience ou contre la neutralité de l'enseignement ?

Il prévoit également des mesures de vérification des compétences professionnelles des formateurs. C'est nécessaire pour la santé et la sécurité des patients. Nous devons protéger tous ceux qui ont besoin de notre système de protection sociale.

Je vous invite à retirer cet amendement, sans quoi vous vous situeriez en dehors du champ républicain.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Votre remarque est absolument déplacée.

Lors d'une formation, quelqu'un pourrait parler de régression vers les origines ethniques, comme l'a fait le président de votre parti, Bruno Retailleau. Or cela n'est pas républicain. Si nous étions donc à la tête d'une région, nous pourrions suspendre les financements de l'organisme qui l'emploie au motif que ces propos enfreignent le principe de neutralité.

J'espère, monsieur Bazin, que vous ne soupçonnez pas le mouvement associatif de ne pas être républicain – cela dit, avec vous on peut s'attendre à tout. Il s'est opposé très fermement au contrat d'engagement républicain, en s'appuyant sur les arguments que nous défendons pour demander la suppression de l'article : les libertés associatives sont menacées et laissées à la merci d'un pouvoir arbitraire.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Le contrat d'engagement républicain a pour objet de s'assurer que les versements d'argent public à des associations sont faits à bon escient.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Il y a différentes conceptions de la République au sein de cette assemblée. Mais cela n'autorise pas à commettre des contresens historiques : s'il y a bien un camp politique qui a défendu les libertés publiques et associatives, c'est le nôtre.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Monsieur Isaac-Sibille, le parallèle avec les subventions versées aux associations est tout à fait pertinent. Celles qui bénéficient de subventions de l'État doivent signer ce fameux contrat d'engagement républicain. Ce dispositif a permis d'attaquer des associations comme Alternatiba ou des centres sociaux, qui ne contreviennent absolument pas aux principes de liberté, d'égalité de fraternité.

Si l'on estime que des propos antirépublicains sont tenus au sein d'une association ou d'une structure de formation, il faut saisir la justice. Par exemple, le racisme n'est pas une opinion, c'est un délit. Mais c'est à la justice qu'il revient de juger, en toute indépendance. Si l'on ne respecte pas ce principe, on laisse au Gouvernement le pouvoir de décréter qui respecte ou ne respecte pas les principes républicains.

En revanche, il faut être conscient que certains organismes de formation sont liés à des démarches sectaires. Veillons en conséquence à ce que les contrôles soient assurés par les structures compétentes, en l'occurrence la Miviludes.

L'article 16 *bis* ne répond absolument pas à l'objectif. Sous prétexte de lutter contre l'emprise dans la formation professionnelle, on instaure un biais et on conforte les dérives autoritaires, hélas déjà à l'œuvre.

M. le rapporteur. Il faut remettre les choses en perspective.

L'alinéa 7 prévoit que les fonds versés doivent être remboursés lorsque les actions menées ont servi d'autres buts que la formation professionnelle. Le dispositif est rédigé de manière précise pour encadrer les actions de formation.

De même, supprimer l'alinéa 8 empêcherait de vérifier que la formation est assurée par des personnes qui disposent des diplômes, certificats, titres, attestations, autorisations et qualités nécessaires.

Ce cadre législatif permettra d'éviter des dérives dans des organismes qui reçoivent des financements publics.

La commission rejette l'amendement.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Les dispositions de l'article ne sont pas exactement celles que décrit M. le rapporteur. En effet, exiger un engagement républicain et demander des certifications ou un encadrement compétent sont deux choses différentes.

Puisque M. Bazin souligne que nous devons nous assurer du respect des lois par ceux qui ont bénéficié de fonds publics, je rappelle que, depuis maintenant quatre ans, je propose chaque année, lors de l'examen du PLFSS, le retrait des fonds publics et des exonérations de cotisations dont bénéficient les entreprises

lorsqu'elles ne respectent pas la loi, notamment en matière d'égalité salariale entre hommes et femmes – et que, chaque fois, on m'envoie bouler. Je saurai donc vous rappeler vos propos lorsqu'il s'agira d'aller embêter les entreprises qui ne respectent pas les principes de fraternité, de liberté et d'égalité.

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS540 et AS541 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 bis **modifié**.*

Article 16 ter : *Renforcement du contrôle a priori des organismes de formation professionnelle déposant une déclaration d'activité*

Amendement AS548 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, qui tire les conséquences de la simplification de la procédure de sanction prévue à l'article 16.

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

*Puis elle **adopte** l'article 16 ter **modifié**.*

Article 16 quater (nouveau) : *Renforcement des obligations de publicité sincère des organismes de formation professionnelle*

Amendement AS399 de Mme Nicole Dubré-Chirat et sous-amendement AS547 de M. Patrick Hetzel

Mme Nicole Dubré-Chirat (EPR). Dans un marché de la formation en plein essor depuis plusieurs années, 1 400 000 personnes ont été formées au titre du CPF et il existe aujourd'hui près de 130 000 organismes dans ce domaine. Or, si la formation professionnelle est un levier essentiel pour accéder à un emploi ou en changer en cours de carrière, des dérives persistent. Certains organismes de formation ont fait de promesses trompeuses un argument de vente et de pratiques frauduleuses un modèle de financement.

Le code du travail prévoit que la publicité réalisée par un organisme de formation ne doit comporter aucune mention de nature à induire les usagers en erreur quant aux conditions d'accès aux formations, à leur contenu, à leur sanction ou à leurs modalités de financement.

Cet amendement propose donc de renforcer l'obligation de publicité sincère à la charge des organismes de formation en exigeant davantage de transparence de leur part. Il propose d'interdire toute référence susceptible d'induire l'utilisateur en erreur quant à l'habilitation de l'organisme ou aux modalités de la formation délivrée, et de relever en même temps les sanctions pénales en cas de manquement à l'obligation.

M. le rapporteur. Mon sous-amendement s'inscrit dans une logique de coordination. Il était en effet prévu pour le cas où mon amendement à l'article 16 serait adopté, ce qui est le cas. Avis évidemment favorable, donc, à l'amendement sous-amendé.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement et l'amendement.*

*En conséquence, l'article 16 quater est **ainsi rédigé**.*

Article 17 : *Levée de l'interdiction du cumul des sanctions conventionnelles et financières, extension du domaine de contrôle et renforcement des mesures de lutte contre la surprescription*

Amendement AS143 de M. Yannick Neuder

M. Thibault Bazin (DR). L'amendement est défendu.

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

Amendement AS300 de M. Louis Boyard

M. Louis Boyard (LFI-NFP). L'article 17 propose à la fois le principe du cumul des sanctions conventionnelles avec la pénalité financière prononcée par la Cnam et un dispositif visant à inciter les médecins à réduire le nombre de prescriptions d'arrêt maladie. Nous sommes d'accord avec la première mesure, mais pas avec la seconde, que l'amendement tend donc à supprimer.

Chers collègues, je vous invite à venir voir le médecin d'un quartier populaire de ma circonscription, dont une grande partie des patients exercent des métiers très physiques dans le bâtiment et les travaux publics, le ménage ou la restauration. Lorsqu'on prescrit à ces personnes un arrêt maladie, c'est parce que le corps ne suit plus : si vous imposez à des médecins de réduire le nombre d'arrêts maladie là où la population en a besoin, vous allez contre les intérêts de la santé avec une mesure bureaucratique absurde. Nous voulons donc supprimer les alinéas 7 à 9. Si M. le rapporteur nous y aide, nous pourrions voter l'article 17.

M. le rapporteur. La procédure actuelle, que votre amendement vise à conserver dans son état actuel, mobilise très fortement le service de contrôle de santé, puisque chaque acte du prescripteur doit faire l'objet d'une validation individuelle, tandis qu'à l'inverse, la mise sous objectif nécessite simplement un accompagnement préalable du prescripteur. Au cours de la campagne 2023-2024, quelque deux cents professionnels de santé ont refusé la procédure de mise sous objectif et ont basculé vers une mise sous accord préalable : il s'agit ici de faire de la procédure de mise sous objectif une étape indispensable avant la mise sous accord préalable.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS243 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (DR). Cet amendement vise à préciser les modalités par lesquelles le professionnel peut faire valoir ses observations, par écrit ou lors d'un entretien avec le directeur de la caisse, et prévoit que la poursuite de la procédure ne peut intervenir qu'après une réponse écrite, quelle qu'en soit la teneur, de l'organisme local d'assurance maladie. Il s'agit d'une garantie minimale, respectueuse des droits de la défense et cohérente avec le principe général du contradictoire, tout en permettant à l'assurance maladie de mener efficacement sa mission de contrôle.

M. le rapporteur. Le délai d'un mois est déjà prévu dans la partie réglementaire du code de la sécurité sociale, à l'article R. 148-1, qui précise bien que le professionnel peut être entendu ou présenter ses observations. Cette phase contradictoire n'est pas de pure forme, puisqu'elle a été suivie en 2023-2024, dans près de 26 % des cas, par l'abandon des procédures de mise sous objectif entamées. Il me semble donc que le droit actuel satisfait votre proposition.

Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, sagesse.

L'amendement est retiré.

Amendements identiques AS34 de Mme Martine Froger et AS199 de Mme Sophie Taillé-Polian

M. Sacha Houlié (SOC). Nous avons déjà eu ce débat dans le cadre de l'examen du PLFSS. Par l'amendement AS34, il s'agit de garantir le maintien du remboursement à l'assuré des prescriptions émises par un professionnel de santé déconventionné à la suite de sanctions.

M. Hendrik Davi (EcoS). L'alinéa 12 de l'article 17, qui prévoit le non-remboursement aux patients des prescriptions faites par des médecins déconventionnés, semble disproportionné. Cette sanction qui punit les patients au lieu des professionnels n'est pas efficace et elle entraînera en outre une aggravation des difficultés d'accès aux soins. Pourquoi le patient paierait-il pour la faute du professionnel ? Par l'amendement AS199, il faut supprimer cet alinéa.

M. le rapporteur. Ces amendements sont, en réalité, moins larges que l'article 26 *bis* du PLFSS 2026, qui prévoit le non-remboursement des prescriptions de l'ensemble des professionnels qui ne sont pas conventionnés. Il serait paradoxal de remettre en cause une disposition adoptée voilà moins de vingt-quatre heures. Par ailleurs, il s'agit de cibler uniquement les professionnels déconventionnés à la suite d'une fraude, c'est-à-dire d'une rupture du contrat de confiance établi avec l'assurance maladie.

Avis défavorable.

M. Hendrik Davi (EcoS). Ce ne sont ni le même sujet ni la même logique que dans le PLFSS. En effet, celui-ci exclut certes le remboursement des prescriptions d'un praticien non conventionné relevant du secteur 3 mais, dans ce cas, le patient le sait et n'est pas pris au dépourvu. Dans le cas présent, en revanche, il ignore que le médecin qu'il consulte a fraudé. Pourquoi ne serait-il pas remboursé alors qu'il n'est en rien responsable ?

M. Thibault Bazin (DR). Du point de vue du budget de la sécurité sociale, la question est de savoir ce qui doit être remboursé lorsque le médecin prescripteur a choisi le secteur 3. Du point de vue du présent texte sur la fraude, elle est de savoir s'il faut prendre en charge des prescriptions de professionnels déconventionnés pour ne pas avoir respecté certaines règles. À ces deux situations différentes doivent correspondre deux traitements différents de ce que l'assurance maladie doit prendre en charge et du choix – ou non-choix – des patients.

Nous devons être aussi cohérents que possible. Nous avons sans doute intérêt à réduire les délais permettant à des professionnels ayant choisi de se déconventionner pour des raisons économiques de se reconventionner. C'est là un vrai sujet, que nous devons traiter le plus tôt possible pour éviter des sorties massives de l'option de pratique tarifaire maîtrisée et du déconventionnement. À l'inverse, le déconventionnement pour fraude emporte également des conséquences, y compris pour les prescriptions de ces praticiens, et il faut aussi examiner la question sous cet angle.

M. Sacha Houlié (SOC). Les deux dispositions sont différentes, en effet, le PLFSS prévoyant, quant à lui, le déremboursement des prescriptions des médecins inscrits en secteur 3 – nous avons néanmoins déposé des amendements visant au remboursement des actes des médecins établis dans des déserts médicaux, y compris en secteur 3. Il reste que la logique commune à ces deux dispositions est qu'à la fin, c'est le patient qui est puni pour un choix fait par son médecin traitant ou par le médecin qu'il choisit de consulter, qu'il soit généraliste ou spécialiste. L'amendement de suppression me semble donc tout à fait justifié.

Mme Annie Vidal (EPR). Nous convenons tous, me semble-t-il, qu'il est légitime qu'un médecin qui fraude soit déconventionné et que ses prescriptions ne soient pas remboursées. Toutefois, il est vrai aussi que cette fraude ne peut pas être payée par les patients. Faut-il prévoir une information de ces derniers ou les réorienter vers un autre médecin ? Il faut inscrire dans le texte pour la séance qu'il revient au médecin, et non à ses patients, d'assumer, en responsabilité, les fraudes qu'il a commises.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Le fait qu'un médecin ne soit pas conventionné figure sur sa plaque et le patient en est informé, mais il en ignore les raisons – par choix ou à la suite d'une sanction ? Il faut que les deux mesures soient alignées.

M. le rapporteur. Nous devons traiter cette question d'ici à l'examen du texte en séance. Je maintiens néanmoins mon avis défavorable, car ces amendements suppriment les deux dispositions. Nous devons travailler à l'amélioration de ces dernières plutôt qu'à leur suppression pure et simple.

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

Amendement AS91 de Mme Joëlle Mélin

M. Serge Muller (RN). Cet amendement vise à renforcer l'information des patients en cas de déconventionnement du praticien, afin de leur garantir la transparence indispensable pour anticiper les conséquences financières de l'absence de prise en charge résultant de la décision de déconventionnement prise par l'organisme local d'assurance maladie.

M. le rapporteur. L'amendement est satisfait. En effet, l'article L. 1111-3 du code de la sécurité sociale, que vous voulez modifier, prévoit bien que toute personne doit être informée des frais auxquels elle pourrait être exposée, ce qui entraîne la nécessité pour un professionnel placé hors convention de communiquer les nouveaux tarifs. En outre, l'article L. 1111-3-2 du même code prévoit qu'au-delà d'un certain montant, l'information délivrée par les professionnels de santé libéraux doit se faire par affichage, voire par devis préalable.

Je demande donc le retrait de cet amendement.

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

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

Article 17 bis AA (nouveau) : *Communication à l'assurance maladie de la liste des professionnels de santé ayant exercé dans un centre de santé fermé ou placé hors convention*

Amendement AS295 de M. Cyrille Isaac-Sibille

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Certains centres de santé sont organisés pour piller notre assurance maladie – un groupe a ainsi pu frauder, à lui seul, pour un montant de 40 millions d'euros. Au sein de ces groupes réunissant des professionnels de santé, un comité de médecins est chargé de veiller à l'éthique et à l'efficacité du fonctionnement du centre de santé.

L'amendement tend à ce que lorsqu'un de ces centres est fermé pour fraude, la liste de l'ensemble des professionnels de santé qui y exerçaient puisse être communiquée à l'agence régionale de santé (ARS) pour éviter qu'un nouveau centre surgisse, comme par hasard, quelques mois plus tard. Il ne s'agit pas de punir les professionnels de santé exerçant dans un centre de santé en cas de fraude, mais de les répertorier pour que l'on sache ce qu'ils deviennent, notamment s'ils ne fondent pas un nouveau centre à proximité.

M. le rapporteur. Il existe déjà des dispositions en ce sens, mais vous pointez un vrai problème. Avis favorable.

M. Hendrik Davi (EcoS). Je soutiens l'amendement de M. Isaac-Sibille, car le problème est réel. À Marseille, l'ARS m'a signalé plusieurs centres de santé de ce type et nous nous sommes battus pour réglementer notamment leurs horaires.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Est-il possible qu'un professionnel ayant exercé correctement son métier fasse personnellement l'objet d'une sanction visant collectivement un établissement en raison d'une fraude ?

M. le rapporteur. L'amendement ne prévoit pas de sanction, mais la communication d'une liste qui doit permettre, en faisant converger des faisceaux d'indices, de soupçonner une récidive si les mêmes professionnels se retrouvent peu après dans un même centre. J'émet donc un avis favorable. La sanction vise les centres, pas les professionnels qui y travaillent.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Dans l'exposé des motifs de l'amendement, on lit que cette proposition se trouve également dans le rapport « Charges et produits » 2026 de l'assurance maladie : *« Il est donc proposé que l'assurance maladie puisse s'opposer aux demandes de conventionnement en libéral d'un professionnel de santé ayant exercé dans une structure déconventionnée pour fraude. »* Pour une fois, nous sommes éclairés.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Il n'y a pas de sanction collective, mais il faut responsabiliser ces professionnels de santé dans le cadre des comités chargés, dans les centres, de la politique d'amélioration continue de la qualité, de la pertinence et de la sécurité des usagers.

Mme Nicole Dubré-Chirat (EPR). Je n'ai pas eu le temps de vérifier, mais il me semblait que la « loi Khattabi » du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé prévoyait la communication de la liste des personnes qui y travaillent.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 17 bis AA est ainsi rédigé.

La réunion est suspendue de dix-neuf heures quarante à dix-neuf heures quarante-cinq.

Article 17 bis A : *Obligation pour le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie d'annuler la prise en charge des cotisations sociales sur les revenus fraudés en cas de fraude du professionnel de santé*

Amendement de suppression AS542 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer l'article 17 *bis* A puisqu'un article identique a été adopté dans le PLFSS 2026. Par cohérence, il ne me semble pas utile de le voter également dans le présent texte.

M. Thibault Bazin (DR). Nous avons souhaité intégrer cette disposition dans le PLFSS 2026 parce que son adoption était prévue avant celle du présent projet de loi, pour lequel la navette peut se poursuivre en janvier. Notre objectif était d'aller le plus vite possible. Si le Conseil constitutionnel estime qu'elle n'a pas sa place dans le PLFSS, nous pourrions toujours la réintégrer dans le texte relatif aux fraudes la première semaine de janvier. Nous avons tenté un premier véhicule avec le PLFSS ; si cela ne passe pas, nous en utiliserons un second.

Mme Annie Vidal (EPR). Je ne me souviens plus si, dans le PLFSS, nous avons rendu obligatoire la saisine de l'ordre compétent.

M. le président Frédéric Valletoux. Non.

Mme Annie Vidal (EPR). Dommage !

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

*En conséquence, l'article 17 bis A est **supprimé** et l'amendement AS308 de Mme Annie Vidal **tombe**.*

Article 17 bis : *Augmentation des majorations du montant de redressement pour travail dissimulé*

Amendement AS543 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Dans sa rédaction actuelle, l'article 17 *bis* rehausse les taux de majoration des cotisations en cas de travail dissimulé. Les enjeux financiers sont considérables : l'Urssaf a chiffré à 1,1 milliard d'euros le montant des cotisations éludées.

Je rappelle la situation actuelle : en cas de constat de travail dissimulé, le montant du redressement de cotisations est majoré de 25 % si le travail dissimulé ne concerne qu'une personne, et de 40 % si cela concerne un mineur, une personne vulnérable, plusieurs personnes ou si les faits ont été commis en bande organisée. En cas de récidive, le taux de majoration est encore augmenté, à hauteur de 45 % ou de 60 % selon les situations. Dans les faits, c'est donc le taux de 40 % qui est majoritairement appliqué en cas de première infraction.

A été adopté au Sénat dans le présent projet de loi, mais également à l'Assemblée dans le PLFSS 2026, un rehaussement de ces cotisations. Le présent article 17 *bis* et l'article 12 *nonies* du PLFSS proposent de porter ces majorations à 35 % ou 45 % selon les circonstances.

Lors de son audition, l'Urssaf nous a alertés sur le fait que ce rehaussement pourrait se révéler contre-productif car cela risque de minorer les possibilités de recouvrement. Selon cet organisme, le taux actuel de 40 % est tout à fait adapté. Il a cependant suggéré d'ajouter un troisième taux, plus élevé, pour les faits les plus graves.

Tel est l'objet de mon amendement. Je propose de maintenir les taux de 25 % et de 40 %, de créer un troisième taux, fixé à 50 %, pour les faits de travail dissimulé commis en bande organisée, et de porter le taux à 70 % en cas de récidive.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Une fois n'est pas coutume, nous allons voter cet article.

Je ferai toutefois deux remarques. Tout d'abord, nous estimons qu'il faut augmenter les pourcentages. Ensuite, je n'entends personne avancer l'argument selon lequel un taux trop élevé nuirait au recouvrement. Je ne comprends pas pourquoi cet argument serait valable pour une entreprise mais pas pour des particuliers vivant avec 600, 700 ou 800 euros par mois, à l'égard desquels vous vous montrez sévères dans ce texte. J'entends que vous souleviez cette difficulté pour les entreprises, mais alors pourquoi pas pour les particuliers ? Ce deux poids, deux mesures nous paraît assez étrange.

Cela étant, nous serons constructifs en votant cet article. Nous avons déposé beaucoup d'amendements visant à faire monter les montants. Vous pouvez compter sur nous.

M. Thibault Bazin (DR). Vous êtes moins disert, monsieur Boyard, quand nous proposons des sanctions contre les employeurs frauduleux. En l'occurrence, il s'agit de majorations de cotisations pour des infractions de travail dissimulé en bande organisée : cela me semble intéressant.

Monsieur le rapporteur, vous avez fait état du souhait de l'Urssaf de réorganiser le dispositif. Comme ce sont ses agents qui devront l'appliquer, tout notre groupe soutiendra votre amendement.

M. Hendrik Davi (EcoS). Nous voterons pour l'article 17 *bis* car il est très important, et nous voterons également pour l'amendement du rapporteur. Toutefois, dans le reste du texte, vous vous acharnez beaucoup sur les patients et sur les demandeurs d'emploi, alors que la fraude aux cotisations représente 7,25 milliards d'euros.

Je ne citerai qu'un exemple : celui de l'entreprise espagnole Terra Fecundis. Un inspecteur du travail a réussi à faire condamner cette entreprise qui employait des travailleurs détachés dans des exploitations agricoles du sud de la France dans des conditions vraiment dignes des *Raisins de la colère* : jusqu'à soixante-dix heures de travail par semaine, des conditions d'hébergement insalubres et des accidents de travail non déclarés. L'entreprise Terra Fecundis a délibérément fraudé en ne versant

pas les 80 millions d'euros de cotisations sociales qu'elle devait à l'Urssaf. Face à cette coquette somme, elle a dû verser 375 000 euros d'amende, montant bien dérisoire au regard de son chiffre d'affaires, qui s'élève à plusieurs dizaines de millions d'euros.

Nous voterons donc pour cet amendement et nous sommes favorables au relèvement des sanctions de 45 % à 90 %.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 17 bis est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements AS252, AS255, AS257 et AS258 de M. Louis Boyard, les amendements identiques AS200 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS254 de M. Louis Boyard ainsi que les amendements et AS261 de M. Louis Boyard, AS246 de M. Thibault Bazin, AS190 de M. Christophe Bentz et AS262 et AS265 de M. Louis Boyard **tombent**.*

Article 17 ter A (nouveau) : Remboursement des allègements généraux par toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à quinze millions d'euros et sanctionnée pour travail dissimulé

Amendements AS266, AS269, AS270 et AS272 de M. Louis Boyard (discussion commune)

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Je suis certain que M. le rapporteur a fait passer son amendement en premier pour échapper aux amendements de majoration qui suivaient. Mais, comme vous pouvez le voir, nous continuons le combat.

Sur les 13 milliards d'euros que coûte la fraude sociale, 8 milliards sont dus à la fraude aux cotisations et 5 milliards à la fraude aux prestations sociales – ce montant amalgamant indus, erreurs et fraudes.

Nous voulons insister sur ce sur quoi il faut taper : les fraudes aux cotisations, le travail dissimulé. Tel est le sens de tous ces amendements : ils visent en effet à rééquilibrer le texte, qui consacre bien plus de moyens à la lutte contre la fraude sociale qu'à la lutte contre la fraude fiscale.

M. le rapporteur. Vous avez déposé une série de cinq amendements pour que les entreprises coupables de travail dissimulé remboursent tout ou partie des aides dont elles ont bénéficié, en particulier les allègements généraux mentionnés à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et les déductions forfaitaires patronales sur les heures supplémentaires. La logique est la même que pour les médecins qui ont fraudé et dont on annule la participation de l'assurance maladie à leurs cotisations.

C'est justement la logique de l'article L. 133-4-2, selon lequel il est procédé à l'annulation des mesures de réduction ou d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, de contributions dues aux organismes de sécurité sociale ou de cotisations ou contributions en cas de travail dissimulé. L'article L. 133-4-5 prévoit que cette même mesure s'applique au donneur d'ordre.

Si je résume, lorsqu'un procès-verbal de travail dissimulé est établi, l'entreprise se voit notifier l'évaluation des cotisations et contributions éludées, qu'elle devra rembourser ; le cas échéant, les majorations et les pénalités afférentes dont elle devra s'acquitter, dont nous avons discuté à l'article 17 *bis* ; enfin, le montant des réductions ou exonérations de cotisations ou contributions sociales dont elle a pu bénéficier et qui seront annulées en vertu de l'article L. 133-4-2.

J'émet un avis défavorable sur cette série d'amendements, non pas parce que les éléments que vous développez dans votre exposé des motifs ne seraient pas pertinents, mais parce que l'arsenal juridique permet très largement de satisfaire vos amendements.

*La commission **rejette** successivement les amendements AS266 et AS269 puis **adopte** l'amendement AS270.*

*En conséquence, l'article 17 ter AA est **ainsi rédigé** et l'amendement AS272 **tombe**.*

Après l'article 17 bis

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** successivement les amendements AS274, AS282, AS285, AS286, AS275, AS278 et AS279 de M. Louis Boyard.*

Article 17 ter : *Suspension temporaire du tiers payant pour les assurés sanctionnés ou condamnés pour une fraude à l'assurance maladie*

Amendements de suppression AS201 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS288 de M. Louis Boyard

M. Hendrik Davi (EcoS). L'article 17 *ter* vise à suspendre temporairement le tiers payant pour les assurés condamnés pour fraude à l'assurance maladie. Le tiers payant est une avancée sociale permettant de répondre aux besoins du patient, de lutter contre les inégalités sociales et d'améliorer l'accès aux soins. Certes, l'assuré a fraudé mais il ne me semble pas légitime de lui supprimer le tiers payant : soit il est remboursé, soit il ne l'est pas, mais on ne voit pas très bien à quoi servirait cette sanction supplémentaire, qui n'a pas lieu d'être.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Il existe déjà des sanctions – amendes, majorations, passage devant un tribunal. En l'occurrence, il s'agit d'une sanction qui affecte la santé car elle peut entraîner un renoncement aux soins. Priver quelqu'un de soins ne correspond pas à ma conception de la République. Il faut savoir raison garder : supprimons cet article !

M. le rapporteur. Je m'interroge également sur cet article parce qu'il nécessiterait d'élaborer un mécanisme permettant d'informer le professionnel de santé que le patient n'a pas droit au tiers payant, afin d'éviter que le professionnel soit pénalisé. Cela soulève des questions qu'il faut traiter différemment.

Je m'en remets donc à la sagesse de la commission sur ces amendements de suppression.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Tout d'abord, cet article, en suspendant temporairement le tiers payant, crée une double peine ; or nous sommes opposés aux doubles peines. Si la personne a fraudé, elle paye son amende, voilà tout.

Ensuite, le tiers payant a été instauré pour lutter contre le non-recours aux soins, en permettant aux patients de ne pas avancer de l'argent pour se soigner. Tout le monde doit pouvoir se soigner : c'est une question de santé publique.

Par ailleurs, ce mécanisme suppose que tous les soignants et tous les centres de santé soient informés de l'identité de ceux dont le tiers payant a été suspendu. D'une part, cela reposerait sur la transmission de fichiers, ce qui me semble problématique – je ne sais pas ce que la Cnil en pense mais, à mon avis, elle n'y est pas favorable. D'autre part, imaginez dans quelle situation vous placez le médecin, le soignant ou la structure de santé qui devra dire au patient qu'il ne peut bénéficier du tiers payant ! Cela aggraverait la tension existante de façon totalement inutile. Vous qui êtes des défenseurs de la simplification administrative, vous nous proposez là un dispositif d'une lourdeur complètement inappropriée.

M. le rapporteur. D'après les échanges que nous avons eus avec la sécurité sociale, celle-ci est dans l'incapacité d'appliquer ce mécanisme.

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

*En conséquence, l'article 17 ter est **supprimé**.*

*

* *

4. Réunion du mercredi 10 décembre à 21 heures 30

Lors de sa troisième réunion du mercredi 10 décembre 2025, 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) ⁽¹⁾.

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

(1) <https://assnat.fr/3gLUFB>

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 SOUSTRAITS 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^{er} 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^{er} 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 prévoit 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 abstenons 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 Micafe 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**.*

*

* *

5. Réunion du mercredi 17 décembre à 9 heures 30

Lors de sa réunion du mercredi 17 décembre 2025, 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) ⁽¹⁾.

Article 27 : Renforcement des moyens de recouvrement des fraudes aux allocations de chômage

Amendements de suppression AS174 de M. Yannick Monnet, AS203 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS335 de M. Louis Boyard

M. Yannick Monnet (GDR). L'article 27 ouvre à France Travail la possibilité d'émettre des saisies administratives à tiers détenteur et de retenir la totalité des versements à venir des allocations d'assurance chômage en cas d'indu engendré par des manquements délibérés ou par des manœuvres frauduleuses. Le Conseil d'État et la Défenseure des droits ont contesté ces dispositions absolument disproportionnées et contraires à la loi.

Dans son avis, le Conseil d'État relève qu'« *aucun élément de l'étude d'impact ne permet d'apprécier l'importance des situations, vraisemblablement marginales* », visées par l'article. Et pour cause : la fraude au chômage est évaluée à 110 millions soit, sur 34 milliards d'euros d'allocations, une part minime de 0,3 % – c'est dire si les cas de fraude sont marginaux.

Dès lors, comme l'indique la Défenseure des droits, il serait d'autant moins justifié de permettre à France Travail de retenir la totalité des versements de l'allocation chômage, au mépris de la notion de quotité insaisissable prévue par le code du travail pour garantir un reste à vivre minimal à la personne concernée et qui correspond, pour une personne seule, à une somme au moins équivalente au montant forfaitaire du revenu de solidarité active. Suivant l'avis du Conseil d'État et de la Défenseure des droits, nous proposons de supprimer l'article 27.

Mme Sandrine Rousseau (EcoS). L'amendement AS203 est défendu.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). C'est un article à supprimer pour plusieurs raisons. La première est la définition de « manœuvre frauduleuse ». Dit comme ça, jetons-les au bain ! L'expression « manœuvre frauduleuse » ne dit rien de l'intentionnalité. Quelqu'un ayant reçu un indu par erreur ou parce qu'il y a eu un oubli – on reconnaît le droit à l'erreur dans l'administration – pourra être sanctionné financièrement.

Et il faut voir ce qu'est la sanction financière ! Ce sont des personnes au chômage, qui n'ont que ce revenu pour vivre, et qui pourraient ne plus avoir de quoi payer le loyer ou l'électricité ni de quoi se nourrir. C'est une peine totalement

(1) <https://assnat.fr/ykZjqA>

disproportionnée pour ne rapporter absolument rien dans les caisses – c’est marginal à l’échelle de la sécurité sociale !

Et remettons la question de classe au milieu de tout ça ! Quand il s’agit d’aller prendre les aides au chômage de gens qui n’ont que ces revenus pour vivre, vous avez la main dure, mais quand on vous parle des dizaines de milliards d’euros d’aides publiques que vous donnez sans sanctions ni conditions, vous avez la main faible. Sincèrement, pour éviter le deux poids, deux mesures et des situations humaines dramatiques, supprimons cet article !

M. Patrick Hetzel, rapporteur. France Travail ne parvient à recouvrer que 16 % des sommes concernées. Comprenons-nous bien : l’objectif de l’article 27 est de faire en sorte que France Travail puisse procéder à leur recouvrement.

Les critiques fondées sur le reste à vivre sont à mes yeux le fruit d’une erreur d’interprétation. La suppression de la règle de quotité insaisissable pour la récupération des indus liés à la fraude n’est pas contraire à l’alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 dès lors que les sommes indues ne relèvent pas du versement par la collectivité de moyens convenables d’existence aux travailleurs privés d’emploi, puisqu’elles ont été obtenues de manière frauduleuse par des personnes qui ne relèvent pas du champ de cet alinéa.

La mesure envisagée n’affectera pas les bénéficiaires légitimes des aides et des prestations de France Travail mais des personnes qui les ont obtenues de manière frauduleuse et n’ont donc aucun titre à en bénéficier. Il ne s’agit pas d’en pénaliser les bénéficiaires légitimes, comme l’indique clairement l’expression « manœuvre frauduleuse ».

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). L’expression « manœuvre frauduleuse » inclut des cas où les gens n’ont pas eu l’intention de frauder mais ont commis des erreurs. Ces gens-là, savez-vous à quoi vous les condamnez ?

Quand vous vivez avec 800 ou 900 euros par mois et qu’on vous suspend ne serait-ce qu’un mois de vos allocations chômage, comment payer le loyer ? Comment payer l’électricité ? Comment payer la nourriture ? Et avec ça vous faites quoi ? Peut-être vous endettez-vous et, à la fin, c’est la spirale infernale !

Et vous vous étonnez de retrouver des gens à la rue ? Mais c’est ça qu’on va faire ! On va condamner des gens à la mort sociale avec cet article ! Et pour combien, monsieur le rapporteur ? Ça ne couvre même pas 0,01 % des besoins de la sécurité sociale !

Je le répète, c’est deux poids, deux mesures. Quand on parle des aides publiques aux entreprises, qui se gavent et détournent de l’argent public, vous n’avez pas la main aussi dure ! Monsieur le rapporteur, vous n’avez pas répondu à nos questions.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Je partage les propos de notre collègue Louis Boyard. La notion de manœuvre frauduleuse ne correspond à aucune qualification expressément prévue par la réglementation de l'assurance chômage. Nous ne sommes pas les seuls à dénoncer cette mesure. La Défenseure des droits aussi s'interroge, pour le moins, sur le fait qu'on va mettre davantage en difficulté des gens qui sont déjà en difficulté d'un point de vue social, financier et administratif.

Ces dernières années, nous n'avons fait que complexifier, complexifier et complexifier encore toutes les démarches sociales, notamment pour bénéficier de l'assurance chômage. C'est à dessein, je crois, pour réduire les coûts. C'est scandaleux.

M. Thibault Bazin (DR). Depuis le début de l'examen du texte, M. Boyard et ses collègues entretiennent la confusion entre la lutte contre la fraude et ce qui relève d'indus et d'erreurs de bonne foi. Il faut faire cette distinction.

Toute pratique frauduleuse ne correspond pas forcément à des erreurs ni à des comportements non adaptés. Quand on fraude avec des manœuvres visant à dissimuler, on fait preuve de mauvaise foi. S'y atteler est une question de justice sociale.

S'il y a des erreurs, elles relèvent du droit à l'erreur. Si l'on est de bonne foi, il n'y a aucun problème. Mais qu'il existe des erreurs n'implique pas, me semble-t-il, qu'il ne faut rien faire contre les manœuvres frauduleuses. Opérez cette distinction, sinon tout notre système risque d'être en danger.

Mme Annie Vidal (EPR). Une manœuvre frauduleuse n'est pas une omission, laquelle relève du droit à l'erreur. Une manœuvre frauduleuse est un acte exprès dont l'intention est de tromper.

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

Amendement AS176 de Mme Karine Lebon

M. Yannick Monnet (GDR). L'amendement vise à substituer aux mots « manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses » les mots « fraude avérée » à l'alinéa 5.

M. le rapporteur. Je suis favorable à toutes les dispositions de l'article 27, qui est nécessaire pour améliorer le recouvrement. Avis défavorable.

M. Yannick Monnet (GDR). L'expression « manœuvre frauduleuse » ne correspond à rien juridiquement. L'inscrire dans la loi pose problème.

M. le rapporteur. Vous-même, vous proposez d'inscrire dans la loi les mots « fraude avérée ». Il s'agit bien de faire état d'un manquement délibéré. C'est l'intentionnalité qui caractérise la fraude.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Nous ne sommes pas favorables à la fraude et nous ne défendons pas les fraudeurs. Nous défendons les gens qui sont déjà en grande difficulté sociale.

Dans l'examen de ce projet de loi censé traiter de fraude fiscale et de fraude sociale, nous passons le plus clair de notre temps à aggraver la situation de personnes qui sont dans une situation déjà très difficile. Où sont les articles sur la fraude fiscale au même niveau que la fraude sociale ? Il y a un déséquilibre manifeste.

Je le répète, l'expression « manœuvre frauduleuse » n'est pas aussi claire que vous semblez le dire. On court le risque de mettre des gens en précarité alors même qu'ils ne sont pas des fraudeurs, au sens que vous donnez à ce mot de méchante personne, avec une connotation très morale.

Je répète aussi que la complexification croissante pousse parfois à des erreurs qui ne sont pas toujours reconnues comme telles. J'aimerais que cette commission se penche sur la façon dont est mis en œuvre le droit à l'erreur, tel qu'il est, dans les organismes sociaux et dans l'administration fiscale. Je connais de nombreuses personnes dépourvues d'intention frauduleuse mais caractérisées comme ayant commis une fraude faute d'avoir donné telle ou telle information, sans comprendre la portée de leur geste. Cette commission devrait se saisir de l'évaluation de la loi afférente.

M. le président Frédéric Valletoux. Rien ne nous en empêche. Nous en discuterons au sein du bureau, dont fait partie Sandrine Rousseau, membre de votre groupe.

Mme Annie Vidal (EPR). Depuis le début de l'examen du texte, nous entendons parler du déséquilibre entre la fraude fiscale et la fraude sociale. Vous demandez où sont les articles sur la fraude fiscale : reprenez la loi de finances pour 2024, qui en a beaucoup traité. Les articles de loi relatifs à la fraude fiscale sont là. Quant à la fraude aux aides publiques, elle fait l'objet d'une loi rapportée par notre collègue Cazenave. À présent, nous traitons, en dernier, la fraude sociale.

M. Thibault Bazin (DR). L'expression « fraude avérée » proposée par notre collègue Monnet, nous l'avons évoquée lors de l'examen d'un amendement, de Jérôme Guedj me semble-t-il, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, lorsqu'il s'agissait d'augmenter les pénalités. La notion de manœuvre frauduleuse figure à l'article L. 313-1 du code pénal, qui se trouve au chapitre III – « De l'escroquerie et des infractions voisines » – du titre I^{er} – « Des appropriations frauduleuses » – du livre III. En faire mention dans le texte ne pose donc aucun problème. Une fois la manœuvre frauduleuse établie, la fraude est avérée.

M. Nicolas Turquois (Dem). Mme Taillé-Polian déplore que le texte traite de la fraude sociale davantage que de la fraude fiscale, mais telle est bien son ambition. Les organismes de protection sociale nous ont dit que, en matière de

poursuites, il manque au droit social des outils prévus par le droit fiscal. Notre volonté est claire : rééquilibrer.

Par ailleurs, nos collègues confondent, sciemment à mon avis, les écarts d'individus particuliers avec ce qui se passe sur le terrain. Nous sommes confrontés à des fraudes massives et organisées, presque de type mafieux, qui peuvent aller jusqu'à la récupération de numéros de sécurité sociale et ont provoqué de nombreuses sollicitations auprès de la Caisse nationale de l'assurance maladie. La fraude individuelle existe, mais c'est de la fraude massivement organisée dont il faut protéger notre système de santé et de sécurité sociale.

M. le rapporteur. Comme l'a rappelé M. Bazin, le concept de manœuvre frauduleuse figure dans notre code pénal, à l'article L. 313-1. Une manœuvre frauduleuse caractérise une fraude.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS432 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. C'est un amendement rédactionnel.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). L'examen du projet de loi a donné lieu à tout un débat sur la gestion des données, parce qu'il prévoit de mettre des données de sécurité sociale à la disposition des mutuelles, du ministère de l'intérieur et des départements. Nous avons rappelé que, tous les six mois à peu près, il y a une fuite massive de données. À chaque fois, la question a été évacuée.

Et voilà que, au beau milieu de l'étude du texte – c'est l'éléphant au milieu de la pièce –, on apprend que les données de 16 millions de personnes ont été piratées au ministère de l'intérieur, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et à la direction générale des finances publiques ! Nous ne savons pas ce qu'en pense le Gouvernement.

Monsieur le rapporteur, vous nous dites : « Circulez, il n'y a rien à voir ! » Nous venons de nous faire chiper les données de 16 millions de personnes et nous étudions un texte visant à en mettre à disposition encore davantage ! Vous qui aidez le Gouvernement à faire passer le texte, même avec des réserves, pouvez-vous nous donner des garanties ? Cette fuite de données déconstruit une partie de votre argument selon lequel les données de nos concitoyens sont protégées.

M. le rapporteur. Nous avons eu l'occasion d'aborder le sujet la semaine dernière. Vous aurez tout loisir d'interroger le Gouvernement dans l'hémicycle.

Concernant les fuites de données, je m'appuie sur un élément objectif : une analyse de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Je sais que vous avez fait part à plusieurs reprises de doutes à son sujet. Sa présidente, qui présente en ce moment même son rapport d'activité annuel à la commission des lois,

a clairement indiqué que des dispositions ont été prises pour limiter le risque. Le risque zéro n'existe pas, vous le savez très bien.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS433 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS28 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). L'amendement vise à garantir qu'un demandeur d'emploi ne sera pas sans ressources en cas de retenue sur ses allocations pour fraude. Dans sa version initiale, le texte permettait à France Travail de retenir la totalité de l'allocation, ce que le Conseil d'État a jugé disproportionné. L'amendement rétablit l'équilibre en autorisant le recouvrement des sommes dues mais en laissant aux bénéficiaires le minimum vital prévu par le code du travail.

M. le rapporteur. Je me permets de rappeler que les dispositions de l'article 28 n'affecteront nullement des bénéficiaires légitimes des aides et des prestations versées par France Travail, mais uniquement des personnes les ayant obtenues de manière frauduleuse et n'ayant en conséquence aucun titre à en bénéficier. La situation que vous évoquez ne risque pas de se produire. Nous avons affaire à des personnes auxquelles est réclamée une somme qui leur a été versée de manière indue en raison d'une fraude et non d'une erreur. Le droit à l'erreur est pleinement inscrit dans notre droit ; l'article 27 n'y contrevient en aucune façon.

Avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Peut-être certains ont-ils touché des aides illégitimement, mais faut-il les mettre au pain sec et à l'eau ? Nous ne sommes plus dans le cadre du recouvrement de sommes indûment reçues mais dans la punition. Et la punition est l'affaire de la justice, pas le problème des caisses.

Quant au droit à l'erreur, il est peut-être pleinement inscrit dans notre droit, mais il n'est pas pleinement dans notre vie. Vous aggravez la situation des gens alors même que le droit à l'erreur n'est pas pleinement exercé par les personnes en situation de précarité, notamment parce qu'il y a un problème d'accès aux droits et de compréhension de leur capacité réelle à se défendre.

Enfin, Mme Vidal disait que, pour la fraude fiscale, on a fait ce qu'il faut. Voici le titre d'un article paru hier dans *Le Monde* : « *Lutte contre la fraude fiscale : des discours musclés, des résultats décevants* ». Cet article se fonde sur un rapport de la Cour des comptes selon lequel la fraude fiscale n'est « *ni plus fréquemment ni plus durement sanctionnée qu'il y a dix ans* ».

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je m'inscris complètement dans la continuité des propos que vient de tenir Mme Taillé-Polian. Je rappelle juste en passant que la fraude fiscale s'élève à 100 milliards d'euros et qu'on est à peine capable d'en recouvrir 12. Il y a de gros efforts à faire.

Adopter l'article signifierait que nous sommes d'accord pour dire que, en cas de manœuvre frauduleuse, dont tout le monde dit qu'elle est très difficile à distinguer d'un versement indu, on prive de nourriture des personnes qui, potentiellement, ont fait des manœuvres frauduleuses. Quand bien même ils en auraient fait, sommes-nous d'accord pour infliger cette punition au XXI^e siècle en France ?

M. le rapporteur. Madame Taillé-Polian, vous avez certainement observé que le rapport de la Cour des comptes que vous citez indique clairement qu'il ne tient compte ni des effets de la loi Cazenave, ni des articles du présent texte dont l'examen a été délégué à la commission des finances – puisque leurs dispositions sont de nature fiscale. Il me semble utile de le rappeler pour l'objectivité de notre débat. On ne peut pas faire comme si tout cela n'existait pas.

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

Amendement AS434 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. C'est un amendement rédactionnel.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Les dispositions du texte relatives à la fraude fiscale sont microscopiques par rapport aux enjeux. Quant à la fraude sociale, monsieur Turquois, elle est pour plus de 50 % le fait du travail au noir. Le projet de budget pour 2026 ne comporte pas la mesure qui devrait découler de ce constat : augmenter – enfin – le nombre d'inspecteurs du travail pour rétablir leurs effectifs à un niveau correct. Les instruments de lutte contre la vraie fraude, celle qui pèse vraiment sur nos finances publiques, ne sont pas là.

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

*Puis elle **adopte** l'article 27 **modifié**.*

Article 27 bis : *Habilitation à délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une pénalité financière pour les organismes gestionnaires d'un régime spécial*

*La commission **adopte** l'article 27 bis **non modifié**.*

Article 28 : *Accès de France Travail à des bases de données et suspension conservatoire des allocations versées dans le cas d'un doute sérieux de fraude*

Amendements de suppression AS29 de Mme Martine Froger, AS185 de Mme Karine Lebon, AS206 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS333 de M. Louis Boyard

Mme Martine Froger (SOC). Il s'agit de supprimer l'article, qui vise à donner à France travail un accès disproportionné à des données personnelles et sensibles, ce qui lui permettrait de suspendre les allocations chômage sur la seule base d'indices de fraude.

M. Yannick Monnet (GDR). L'amendement AS185 est défendu.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Il y a un éléphant au milieu de la pièce. Relisez l'article ! Il autorise France Travail à accéder aux fichiers des compagnies aériennes, à obtenir les relevés téléphoniques des allocataires et à traiter leurs données de connexion. Tout ça alors que les données de plus de 16 millions de personnes viennent d'être compromises par la cyberattaque contre le ministère de l'intérieur – laquelle a touché, notamment, le fichier des personnes recherchées – et qu'ont été également piratées des données de la direction générale des finances publiques et de la Cnav.

Avec ce texte, vous voudriez autoriser les mutuelles à accéder aux données de la sécurité sociale, et France Travail à accéder aux fichiers des compagnies aériennes, alors que vous êtes incapables de préserver ces données et qu'il y a des fuites tous les six mois. Et tout ça pour suspendre les allocations chômage de certains !

Quand il s'agit d'entreprises qui touchent des dizaines de milliards d'aides publiques, vous avez la main faible mais, pour quelques centaines d'euros, vous êtes prêts à aller chercher des données jusque chez les compagnies aériennes. Ce deux poids, deux mesures est ridicule.

M. le rapporteur. En tant que rapporteur, il me revient de veiller au respect de l'équilibre entre l'objectif de lutte contre la fraude et les mesures auxquelles nous consentirions pour l'atteindre, en limitant l'accès aux données personnelles et l'encadrement des libertés individuelles au strict nécessaire.

En l'espèce, autoriser certains agents de France Travail à accéder à la base de données des dossiers passagers des compagnies aériennes, le fameux fichier (*Passenger Name Record* (PNR), me semble présenter un risque d'inconstitutionnalité, car la lutte contre la fraude ne fait pas partie des finalités prévues par la directive européenne relative à l'utilisation des données des dossiers passagers, circonscrites à « la prévention et [à] la détection d'infractions terroristes ou des formes graves de criminalité ». J'ai donc déposé un amendement visant à mieux encadrer l'accès aux données de connexion et leur exploitation aux fins de lutte contre les fraudes.

Ces modifications devraient nous permettre de trouver un nouvel équilibre. Aussi, je vous invite à rejeter ces amendements de suppression.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Permettez-moi de recadrer le débat : la fraude concerne environ 3 000 personnes ; parallèlement, le non-recours aux allocations chômage concerne potentiellement 700 000 personnes.

Il existe déjà plusieurs dispositifs pour lutter contre la fraude.

Tout d'abord, le croisement des données administratives fiscales – revenus déclarés à l'étranger, domiciliation fiscale incohérente avec la résidence déclarée –

avec celles de la sécurité sociale et de l'assurance maladie – absence de soins ou d'activité médicale en France, affiliation à un régime étranger –, et les déclarations sociales de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – activité professionnelle déclarée par un employeur étranger, création d'entreprise à l'étranger non déclarée.

Ensuite, il y a les indices de non-résidence en France, comme l'absence prolongée de connexion à l'espace personnel depuis la France, des connexions répétées depuis l'étranger, l'absence aux convocations ou l'impossibilité répétée de s'y présenter physiquement, ou encore l'impossibilité de justifier d'une adresse stable en France.

Il y a également les contrôles ciblés, avec les enquêtes menées par les agents et le recours à des algorithmes signalant les dossiers à risque, qui sont ensuite examinés par un agent de contrôle – c'est une très bonne chose, il en faudrait davantage. Dans ce cadre, l'allocataire peut légitimement être invité à fournir de nombreux justificatifs.

Enfin, il existe plusieurs dispositifs de coopération internationale – échanges d'informations avec les organismes de sécurité sociale étrangers, vérification de l'existence d'une activité salariée ou indépendante hors de France –, sans compter la possibilité de faire un signalement anonyme.

L'arsenal de vérifications et de contrôles est déjà complètement délirant. Ce n'est visiblement pas suffisant mais, dans ce cas, comme l'a dit Mme Taillé-Polian, embauchons des agents pour mener des contrôles sur le terrain plutôt que d'empiler des dispositifs que nous ne savons pas contrôler.

M. Sacha Houlié (SOC). Cet article constitue une atteinte grave et manifestement disproportionnée au respect de la vie privée. Il enfreint des dispositions constitutionnelles – le rapporteur l'a rappelé –, mais aussi des dispositions conventionnelles, notamment l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Compte tenu de son objet social, France Travail n'a pas vocation à mener des missions analogues à celles des services de renseignement. Je rappelle que l'article 15 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, qui visait à autoriser le recours au traitement algorithmique des données de connexion et des URL dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic, a été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif qu'il était mal encadré et que cette prérogative devait être réservée à la lutte contre le terrorisme et les ingérences étrangères. C'est pourtant, peu ou prou, ce qui est prévu ici. Nous devons donc supprimer cet article, sans quoi il sera censuré par le Conseil constitutionnel.

Au reste, ces dispositions reviennent à comparer la lutte contre la fraude aux allocations de France Travail – qui représente environ 136 millions d'euros selon l'Unedic – à la lutte contre le narcotrafic ou le terrorisme. C'est excessif.

La commission rejette les amendements.

Amendements identiques AS435 de M. Patrick Hetzel, AS405 de Mme Annie Vidal et AS406 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. le rapporteur. L'alinéa 4, qui autorise certains agents de France Travail à accéder au fichier PNR, présente un sérieux risque d'inconstitutionnalité, en raison de son caractère disproportionné au regard de l'objectif, puisque le fichier a été constitué aux fins de lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité ; d'où mon amendement visant à le supprimer. En contrepartie, l'amendement tend à faciliter l'accès de France Travail aux informations détenues par l'administration fiscale sur les conditions de résidence des allocataires de revenus de remplacement – cette disposition existe déjà.

Mme Annie Vidal (EPR). J'en profite pour rebondir sur la discussion précédente. Permettez-moi de vous lire un extrait du rapport de la Cour des comptes sur la lutte contre la fraude fiscale dont il a été question tout à l'heure : « *Le nombre de dossiers transmis a fortement augmenté (+ 125 % entre 2018 et 2024) [...]. Au terme d'une décennie de progrès importants en matière de coopération interministérielle et internationale, l'administration fiscale peut s'appuyer sur de nouvelles procédures d'enquêtes et sur des échanges d'information croissants [...]. Au cours des dix dernières années, les échanges d'informations et globalement la transparence fiscale ont progressé : les outils de détection automatique des anomalies déclaratives ont atteint une puissance inédite ; la programmation des contrôles fiscaux a gagné en précision* ». Peut-être n'avons-nous pas lu le même rapport, chers collègues.

La commission adopte les amendements.

Amendement AS30 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). Cet amendement tend à supprimer l'accès de France Travail à certaines données personnelles sensibles des allocataires, comme les données téléphoniques ou relatives aux voyages aériens. Cet accès, particulièrement intrusif, constituerait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée.

M. le rapporteur. C'est une sorte d'amendement de suppression, car son adoption rendrait l'article inopérant. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Je soutiens la proposition de Mme Froger. Avec ce texte, nous dotons des organismes sociaux de pouvoirs très larges pouvant porter atteinte aux libertés publiques, et de moyens financiers importants pour renforcer les contrôles, sans nous interroger sur leur proportionnalité au regard de la fraude visée. Ce texte ne s'attaque pas aux fraudes les plus importantes – fraude fiscale, travail au noir –, mais déploie un arsenal démesuré,

voire anticonstitutionnel, pour seulement quelques personnes. On est complètement à côté de la plaque.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Pour que les Français comprennent bien, de qui parlons-nous, chers collègues de gauche ?

M. Louis Boyard (LFI-NFP). De 3 000 dossiers !

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Selon les agences locales de France Travail, les fraudes aux allocations chômage sont très fréquentes. Pour toucher ces allocations, il faut résider en France. Nous parlons ici de personnes qui se déclarent au chômage et résident à l'étranger, généralement au soleil ; de personnes qui perçoivent ces allocations aux dépens de ceux qui cotisent. Comment pouvez-vous défendre ces fraudeurs ?

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Contrairement à notre collègue, nous ne sommes absolument pas obsédés par la Thaïlande. Nos téléphones contiennent tant de données personnelles que si vous aviez perdu le vôtre, vous seriez en PLS à l'idée que quelqu'un tombe dessus et fasse n'importe quoi avec vos données. Pourtant, avec cet article, vous voulez autoriser l'accès aux données téléphoniques de tous les allocataires, pour seulement 3 000 cas de fraude par an : c'est totalement disproportionné. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu des arrêts en ce sens.

Cette disproportion me choque d'autant plus que, même pour retrouver un enfant enlevé par un réseau pédocriminel, on ne déploie pas autant de dispositifs, ni d'outils aussi intrusifs. Si la perception induite d'une allocation parce que son bénéficiaire ne réside pas en France vous semble plus grave que de retrouver un enfant victime d'un réseau pédocriminel, je ne sais pas comment vous pouvez vous regarder en face.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS459 de M. Patrick Hetzel, AS351 de Mme Annie Vidal et AS388 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. le rapporteur. Mon amendement tend à réécrire l'alinéa 6, afin de préciser que l'exploitation des données de connexion est limitée aux seules fins de lutte contre la fraude, et d'autoriser les agents de France Travail à les utiliser pour lutter contre d'autres types de fraude que la fraude à la résidence, comme l'usurpation d'identité.

L'avis de la Cnil est très clair : une fois soustrait l'accès au fichier PNR, les dispositions de l'article 28 n'ont rien de disproportionné, et le texte respecte les libertés individuelles et publiques.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur Isaac-Sibille, nous ne défendons pas les fraudeurs, nous nous opposons à cet article – et je vais vous expliquer pourquoi.

Selon vous, les agences de France Travail constatent régulièrement ce type de fraudes. Nous avons regardé de près, et en réalité, cela ne concerne que 3 000 dossiers, alors qu'on compte des millions d'allocataires. Vous rendez-vous compte ? Nous siégeons dans une commission de l'Assemblée nationale en tant que représentants du peuple, et vous venez de faire une erreur, presque de raconter un mensonge : c'est extrêmement grave, on devrait vous exclure pour cela. (*Exclamations.*) Vous défendez les députés qui mentent, chers collègues ? (*Nouvelles exclamations.*)

Je viens seulement d'appliquer la même logique que M. Isaac-Sibille tout à l'heure ! Cela vous choque parce que nous parlons d'un député, mais lorsqu'il s'agit des allocataires, vous êtes presque prêts à rétablir la peine de mort. Non content de proposer des dispositifs totalement disproportionnés, vous ne protégez pas les données de nos concitoyens. Voilà pourquoi nous nous opposons avec force à cet article.

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Je suis heureux de constater que M. Boyard, lui, connaît le nombre de fraudeurs.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS460 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS31 de Mme Martine Froger

Mme Martine Froger (SOC). Pour protéger les demandeurs d'emploi, cet amendement vise à supprimer la possibilité, pour France Travail, de suspendre le versement des allocations sur la seule base d'indices de fraude. Ce pouvoir serait abusif, car en cas d'erreur, un allocataire pourrait se retrouver privé d'allocations pendant plusieurs mois, avec les conséquences que l'on imagine.

M. le rapporteur. La suspension ne serait prononcée qu'à titre conservatoire, en cas d'« indices sérieux de manœuvres frauduleuses ». Supprimer les alinéas 8 à 11 reviendrait à priver France Travail d'un levier d'action.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Replaçons les choses dans leur contexte : nous ne défendons pas les fraudeurs, mais les libertés individuelles. Si on accepte de donner accès aux données de tout individu qui posséderait une résidence à l'étranger, y aurait des parents ou répondrait à certains autres critères, juste « au cas où », on laisse s'installer une société du doute, au détriment des preuves. Cet article va au-delà de ce qui est nécessaire : l'équilibre entre le respect des libertés individuelles et les moyens permettant d'atteindre certains objectifs est toujours délicat, mais enfreindre à ce point les libertés individuelles pour 3 000 cas de fraude est manifestement disproportionné.

M. le rapporteur. Lors de son audition, la Cnil – dont le « i », je le rappelle, signifie « libertés » –, nous a confirmé que cet article, dont nous avons longuement parlé, ne portait pas atteinte aux libertés individuelles.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS461 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS66 de M. Serge Muller

M. le rapporteur. Cet amendement vise à réduire à une semaine le délai entre la notification de suspension conservatoire d'une allocation et le débat contradictoire, au lieu de deux semaines. Les organismes concernés m'ont indiqué que c'était un peu court.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AS462 de M. Patrick Hetzel.*

Amendement AS373 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). L'accès aux données détenues par les compagnies aériennes étant indispensable pour lutter contre certaines fraudes, cet amendement, travaillé avec la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), propose un dispositif opérationnel, proportionné, ciblé et sécurisé, inspiré de celui utilisé en matière d'infractions routières, qui garantit un accès limité aux seules données nécessaires et pertinentes, la traçabilité complète des consultations du fichier et une habilitation individuelle des agents.

M. le rapporteur. Compte tenu de l'adoption de l'amendement AS435, je vous invite à retirer votre amendement.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 28 **modifié**.*

Article 28 bis (nouveau) : Droit de communication auprès de l'opérateur France Travail

Amendement AS396 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Sacha Houlié (SOC). Les articles 28 et 29, introduits par le Sénat, n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'État. Compte tenu de la fragilité juridique des dispositions introduites au cours de la navette parlementaire, j'invite la commission

à solliciter du Gouvernement qu'il saisisse le Conseil d'État avant l'examen en séance, comme cela avait été fait pour certaines dispositions de la loi « narcotrafic » – notamment la création de quartiers de lutte contre la criminalité organisée ou la généralisation du recours à la visioconférence pour les audiences – qui, *in fine*, ont été censurées ou ont fait l'objet de réserves d'interprétation. Encore une fois, j'ai de sérieux doutes sur la constitutionnalité et la conventionnalité de ces deux articles.

M. le rapporteur. Même si nous ne disposons pas de l'avis du Conseil d'État, je pense que nous pouvons raisonnablement nous appuyer sur celui de la Cnil, dont les juristes ont mené un travail très sérieux sur la rédaction adoptée par le Sénat.

M. Thibault Bazin (DR). Vous avez raison, monsieur le rapporteur. Au reste, il ne revient pas au Conseil d'État de se prononcer sur une éventuelle inconstitutionnalité : le Conseil constitutionnel le fera s'il est saisi.

Suivant votre logique, monsieur Houlié, il faudrait rejeter tout amendement portant article additionnel. Certes, cela raccourcirait nos débats, mais je crois que tous les groupes sont très attachés au droit d'amendement. Il me semblerait plus respectueux du travail parlementaire de ne pas laisser l'initiative uniquement au Gouvernement, d'autant que nous pouvons formuler des propositions pertinentes et intéressantes.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il serait bon, en effet, que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État mais, comme il ne le fera pas, nous souhaiterions au moins disposer de l'avis de la Cnil d'ici à l'examen en séance.

M. le rapporteur. La Cnil a fourni cette analyse de l'ensemble des articles concernés après avoir été auditionnée. J'étais persuadé que ce document vous avait été transmis, mais nous ne manquerons pas de l'envoyer très rapidement à l'ensemble des commissaires.

Amendement AS395 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Sacha Houlié (SOC). Monsieur le rapporteur général, les articles additionnels font régulièrement l'objet de censure de la part du Conseil constitutionnel. Les trente-cinq articles introduits dans la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration ont été en totalité censurés car ils ont été considérés comme des cavaliers législatifs, donc non conformes à l'article 45 de la Constitution. Il importe de faire un meilleur travail parlementaire en la matière.

La commission adopte successivement les amendements.

En conséquence l'article 28 bis est ainsi rédigé.

Après l'article 28

Amendement AS338 de M. Louis Boyard

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons la création, dans chaque branche de la sécurité sociale, de comités d'éthique et de transparence sur les outils de traitement des données. Les algorithmes ne sont pas impartiaux : ils reflètent toujours les biais de celui ou celle qui les ont programmés. Nous savons qu'ils ciblent les publics les plus fragilisés – mères célibataires, retraités isolés. Cette politique de contrôle différencié ne répond pas à des critères objectifs. Elle compromet l'égalité d'accès aux prestations.

M. le rapporteur. Cet amendement me semble sans objet : la Cnaf a installé un comité d'éthique dont la première réunion s'est tenue en juin dernier. Ne rendons pas la loi plus bavarde !

Avis défavorable.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Les citoyens confient des données personnelles sensibles à l'État qui se montre incapable de les préserver : il y a des fuites tous les six mois. Qu'entend faire la sécurité sociale pour les empêcher ? Enquêtes internes, mises à jour de logiciels, recrutements au sein des équipes de cybersécurité sont-ils prévus ? Quand nous exprimons nos préoccupations à ce sujet, vous nous regardez de haut, monsieur le rapporteur, en invoquant la Cnil, laquelle s'est attirée des critiques de la part de l'Union européenne sur ces questions. Je vous préviens, pendant la séance, vous allez vous faire taper sur les doigts ! (*Exclamations.*)

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). La façon dont l'administration utilise à tort et à travers l'intelligence artificielle porte en elle de lourdes menaces : les fraudeurs sont détectés non plus à partir de comportements avérés mais de suspicions nourries d'éléments statistiques, de probabilités calculées selon des caractéristiques partagées avec une personne ayant déjà fraudé. Ce basculement fait partie des plus grands dangers du recours à l'IA, et plus particulièrement au *scoring*. N'aggravons pas les choses sous prétexte de lutter contre les méchants.

Si la Cnaf a mis en place ce comité d'éthique, c'est qu'elle a déjà failli lourdement, par exemple en diligentant des contrôles motivés par le simple fait que la personne était une maman solo. Des recours contre ses décisions ont d'ailleurs été déposés devant le Conseil d'État.

La commission rejette l'amendement.

Article 28 ter (nouveau) : *Renforcement de la lutte contre la fraude à l'identité dans le cadre de la fraude sociale*

Amendement AS463 de M. Patrick Hetzel

M. le rapporteur. Cet amendement vise à renforcer la lutte contre la fraude à l'identité, qui nuit très gravement à notre pacte social : la fraude à l'inscription au

répertoire national d'identification des personnes physiques serait ajoutée aux motifs de perte du bénéfice de la prise en charge des frais de santé.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Le produit attendu de la mise en œuvre de ce projet de loi est de 1,5 milliard d'euros, voire moins d'après le Haut Conseil des finances publiques, somme négligeable, compte tenu de l'ampleur du déficit de la sécurité sociale. Nous passons pourtant des jours à en débattre. Qui plus est ces dispositions mettent en danger les données sensibles des assurés sociaux et quand nous exprimons nos préoccupations, vous ne répondez pas. Est-ce parce que vous n'en avez rien à faire ou parce que vous nous cachez quelque chose ? Tout cela est suspect. Que préparez-vous ?

M. le rapporteur. Peut-être que nos réponses ne vous satisfont pas, mais vous ne pouvez pas dire que nous ne vous avons pas répondu. Du reste, comme vous nous posez les mêmes questions en boucle, nous vous avons tendance à vous apporter les mêmes réponses.

Ce qui m'étonne, c'est la suspicion systématique que vous nourrissez à l'égard d'institutions sérieuses garantes des libertés publiques comme la Cnil.

M. le président Frédéric Valletoux. Je demande à chacun de contribuer à la sérénité de nos débats, notamment en évitant toute attaque personnelle.

M. Sacha Houlié (SOC). Dans votre amendement, vous proposez d'ajouter une sanction administrative à la sanction pénale et de retirer toute couverture sociale aux assurés. Autrement dit, les personnes ayant fraudé n'auraient pas même droit au niveau minimal de couverture sociale, pourtant garanti à tout citoyen.

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

Article 29 : *Suspension conservatoire des prestations sociales versées dans le cas d'un doute sérieux de fraude*

Amendements de suppression AS32 de Mme Martine Froger, AS189 de Mme Karine Lebon, AS207 de Mme Sophie Taillé-Polian et AS337 de M. Louis Boyard

Mme Martine Froger (SOC). Cet article permettrait aux organismes de sécurité sociale de suspendre les prestations sur simple suspicion de fraude. Cela risquerait de fragiliser des personnes précaires, d'autant qu'aucune couverture minimale ne serait maintenue.

M. Yannick Monnet (GDR). L'amendement AS189 est défendu.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). On retrouve là encore une disproportion dans les sanctions contre les assurés sociaux. Non seulement, on ne reconnaît plus la responsabilité de la société dans la reproduction des inégalités, mais on criminalise les bénéficiaires dans une logique de suspicion générale. Quel contraste avec la

manière dont est traitée la fraude fiscale : on offre à ces messieurs dames des outils de négociation alors qu'ils ont déployé tous les moyens de jouer avec les trous de notre code fiscal.

M. le rapporteur. Je vais émettre un avis favorable à ces amendements de suppression, non pas que je considère qu'il y ait une disproportion dans les mesures proposées, mais parce que cet article est déjà satisfait. Lors des auditions, la direction de la sécurité sociale nous a en effet indiqué que la loi Cazenave, la loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, avait déjà pris en compte cette situation.

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

*En conséquence, l'article 29 est **supprimé** et les amendements AS211 de M. Jiovanny William, AS464 de M. Patrick Hetzel, AS214 et AS215 de M. Jiovanny William, AS465 de M. Patrick Hetzel, AS144 de M. Yannick Neuder et AS216 de M. Jiovanny William **tombent**.*

Article 30 : *Notification et délai dans le cadre d'une procédure de recouvrement d'indus versés par des organismes de sécurité sociale*

Amendements identiques AS244 de M. Thibault Bazin, AS314 de Mme Nicole Dubré-Chirat, AS367 de Mme Nathalie Colin-Oesterlé

M. Thibault Bazin (DR). Notre amendement vise à améliorer la lisibilité et la sécurité juridique des procédures de recouvrement d'indus prévues par la loi. En cohérence avec l'esprit de l'article 30, il vise à clarifier le cadre légal de ces retenues. Ainsi, il prévoit qu'au cours du délai de deux mois pendant lequel le professionnel de santé doit payer le montant réclamé ou produire ses observations, la caisse primaire d'assurance maladie ne peut procéder à des retenues sur versements.

Mme Nicole Dubré-Chirat (EPR). Notre amendement, travaillé avec les kinésithérapeutes, entend donner du temps aux professionnels de santé pour régulariser leur situation.

M. le rapporteur. Avis favorable à ces amendements qui apportent d'utiles précisions.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Quand il s'agit des assurés, on s'empresse de leur retirer toutes leurs prestations, alors que la fraude peut porter sur des sommes minimales ; quand il s'agit des professionnels de santé, on leur laisse des délais. Un peu de décence, tout de même !

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Les rapports concernant la fraude sociale montrent qu'elle est d'abord le fait des professionnels de santé et des entreprises, qu'il s'agisse du travail non déclaré ou de manipulations de logiciels de facturation directe à la sécurité sociale. Au lieu de leur courir après, vous les protégez ! Voilà bien un discours électoraliste !

M. Jean-François Rousset (EPR). J'entends des choses qui me choquent. En 1678, Jean de La Fontaine écrivait dans la fable « Les Animaux malades de la peste » : « *Selon que vous serez puissant ou misérable / Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir.* ». Depuis, notre pays a évolué, la Révolution est passée par là. Jeter en permanence la suspicion sur tout ce que nous disons aura des conséquences catastrophiques pour notre réputation.

M. Thibault Bazin (DR). Certains laissent penser qu'il y aurait une asymétrie entre bénéficiaires des prestations sociales et professionnels de santé. Ces derniers ne sont pas en dessous de la loi : ils demandent à bénéficier eux aussi de procédures équitables. Pourquoi n'auraient-ils pas le droit d'être écoutés et de former des recours comme les allocataires ? De récentes décisions de cours d'appel ont montré que des retenues avaient été opérées à leur détriment. Si vous tenez à la justice, votez ces amendements qui proposent un rééquilibrage.

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

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel AS466 de M. Patrick Hetzel.*

*Puis elle **adopte** l'article 30 **modifié**.*

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux articles dont l'examen a été délégué au fond à la commission des finances. Conformément à l'usage, il nous appartient d'adopter sans modification les amendements qu'elle a votés.

Article 1^{er} (examen délégué) : *Transmission d'informations par les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires aux administrations fiscales et douanières*

*La commission **adopte** l'amendement AS550 de la commission des finances.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 1^{er} bis (examen délégué) : *Accès pour l'ensemble des administrations, via une interface gérée par la direction générale des finances publiques, aux coordonnées bancaires fournies pour le versement d'une aide*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS551 et AS552 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er}bis **modifié**.*

Article 1^{er} ter (nouveau) (examen délégué) : *Anonymisation des agents des services spécialisés de renseignement*

*La commission **adopte** l'amendement AS553 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 1^{er} ter est **ainsi rédigé**.*

Article 3 (examen délégué) : *Transmission par la direction générale des finances publiques d'informations de nature fiscale à l'Institut national de la propriété intellectuelle*

*La commission **adopte** l'amendement AS554 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 3 bis A (examen délégué) : *Transmission par la direction générale des finances publiques à l'ordre des experts-comptables des informations nécessaires pour mener des actions disciplinaires ou engager des poursuites pour exercice illégal de la profession*

*La commission **adopte** l'amendement AS555 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 bis A **modifié**.*

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Procéder aussi vite dans les mises aux voix, monsieur le président, me paraît cavalier. Cela n'apporte aucune visibilité alors que nos débats sont filmés.

M. le président Frédéric Valletoux. La configuration des groupes qui prennent part aux votes me permet de considérer que chaque article et chaque amendement est adopté, mais je vais mettre aux voix le prochain amendement de manière classique, madame Amiot. S'il est adopté, je pourrai ensuite accélérer en déclarant : « même avis, même vote ».

Article 3 bis B (examen délégué) : *Accès aux bases de données de la DGFIP par les agents des services centraux du ministère de l'intérieur dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif*

*La commission **adopte** l'amendement AS556 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 bis B **modifié**.*

Article 3 bis C (examen délégué) : *Adaptation du livre des procédures fiscales à la suppression du visa fiscal et remplacement de l'obligation de transmission systématique d'informations par l'administration fiscale à l'ordre des experts-comptables par une simple faculté*

*La commission **adopte** l'article 3 bis C **non modifié**.*

Article 3 bis (examen délégué) : *Accès sous format dématérialisé aux informations demandées aux établissements de crédit par l'administration fiscale ou l'administration des douanes*

*La commission **adopte** l'amendement AS557 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 bis **modifié**.*

Article 3 ter (examen délégué) : *Clarification des conditions dans lesquelles un prestataire de services sur crypto-actifs peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État ou territoire remplissant les critères de substance et des obligations équivalentes*

*La commission **adopte** l'article 3 ter **non modifié**.*

Article 3 quater (nouveau) (examen délégué) : *Harmonisation des obligations déclaratives relatives aux actifs numériques et création d'une obligation de notification des portefeuilles auto-hébergés*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS558 et AS559 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 3 quater est **ainsi rédigé**.*

Article 3 quinquies (nouveau) (examen délégué) : *Évaluation annuelle harmonisée des fraudes fiscales, sociales et douanières*

*La commission **adopte** l'amendement AS560 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 3 quinquies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 (examen délégué) : *Améliorer la coopération entre l'Autorité des marchés financiers et les parquets*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS561 et AS562 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 **modifié**.*

Article 9 bis (examen délégué) : *Levée du secret professionnel de l'Autorité des marchés financiers à l'égard des administrations fiscales des collectivités ultramarines du Pacifique*

*La commission **adopte** l'amendement AS563 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 bis **modifié**.*

Article 9 ter (nouveau) (examen délégué) : *Habilitation des enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers à concourir aux enquêtes pénales en matière d'abus de marché*

*La commission **adopte** l'amendement AS564 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 ter est **ainsi rédigé**.*

Article 9 quater (nouveau) (examen délégué) : *Extension de la compétence de sanction de l'Autorité des marchés financiers aux offres au public irrégulières de part sociales*

*La commission **adopte** l'amendement AS566 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 quater est **ainsi rédigé**.*

Article 9 quinquies (nouveau) (examen délégué) : *Accès du rapporteur de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers aux informations financières et patrimoniales des personnes mises en cause*

*La commission **adopte** l'amendement AS565 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 quinquies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 sexies (nouveau) (examen délégué) : *Faculté de prononcer une double interdiction portant sur l'exercice d'un mandat social au sein d'une société cotée et sur la négociation d'instruments financiers pour compte propre*

*La commission **adopte** l'amendement AS567 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 sexies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 septies (nouveau) (examen délégué) : *Généralisation d'une obligation déclarative subsidiaire pesant sur les filiales françaises de groupes multinationaux*

*La commission **adopte** l'amendement AS568 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 septies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 octies (nouveau) (examen délégué) : *Obligation de déclaration des opérations réalisées avec un État ou territoire non coopératif ou soumis à un régime fiscal privilégié*

*La commission **adopte** l'amendement AS569 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 octies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 nonies (nouveau) (examen délégué) : *Saisine des agents de la direction générale des finances publiques pour concourir aux enquêtes pénales en matière de blanchiment*

*La commission **adopte** l'amendement AS570 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 nonies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 decies (nouveau) (examen délégué) : *Levée du secret professionnel des notaires, commissaires-priseurs et experts à l'égard de*

l'administration fiscale pour les successions et donations supérieures à deux millions d'euros

*La commission **adopte** l'amendement AS571 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 decies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 undecies (nouveau) (examen délégué) : *Extension de l'obligation de conservation de certains documents aux fins de contrôle fiscal*

*La commission **adopte** l'amendement AS572 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 undecies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 duodecies (nouveau) (examen délégué) : *Renforcement de la lutte contre la fraude en matière de taxe d'habitation sur les résidences secondaires en étendant les informations communiquées par l'administration fiscale aux collectivités territoriales*

*La commission **adopte** l'amendement AS573 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 duodecies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 terdecies (nouveau) (examen délégué) : *Renforcement des obligations déclaratives pour les acquisitions de biens immobiliers en France par des personnes morales étrangères*

*La commission **adopte** l'amendement AS574 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 terdecies est **ainsi rédigé**.*

Article 9 quaterdecies (nouveau) (examen délégué) : *Demande de rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc*

*La commission **adopte** l'amendement AS575 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 quaterdecies est **ainsi rédigé**.*

Article 14 (examen délégué) : *Majoration de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus issus d'activités illicites et prise en compte de ces revenus pour le calcul des prestations sociales*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS576 et AS577 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 **modifié**.*

Article 15 (examen délégué) : *Extension des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux transactions*

réalisées par tout moyen de paiement auprès d'un commerçant de biens de haute valeur

*La commission **adopte** l'article 15 **non modifié**.*

Article 15 bis (nouveau) (examen délégué) : *Demande de rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc*

*La commission **adopte** l'amendement AS578 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 9 bis est **ainsi rédigé**.*

Article 18 (examen délégué) : *Criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS579 et AS580 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 **modifié**.*

Article 18 bis (examen délégué) : *Extension de la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption agréées de se porter partie civile aux infractions de fraude fiscale*

*La commission **adopte** l'amendement AS581 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 bis **modifié**.*

Article 19 (examen délégué) : *Renforcer les outils d'investigation et les sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale*

*La commission **adopte** l'amendement AS582 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 **modifié**.*

Article 19 bis (examen délégué) : *Extension de la sanction administrative visant les intermédiaires facilitant la fraude à des agissements de moindre gravité*

*La commission **adopte** l'article 19 bis **non modifié**.*

Article 19 ter A (nouveau) (examen délégué) : *Majoration du quantum des sanctions pénales en cas de fraude fiscale aggravée*

*La commission **adopte** l'amendement AS583 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 19 ter A est **ainsi rédigé**.*

Article 19 ter B (nouveau) (examen délégué) : *Information du procureur de la République par l'administration fiscale et mise en mouvement de l'action publique en matière de fraude fiscale*

*La commission **adopte** l'amendement AS549 de la commission des finances.*

*En conséquence, l'article 19 ter B est **ainsi rédigé**.*

Article 19 ter (examen délégué) : *Extension de la garantie d'anonymat aux agents de la DGFIP travaillant dans certains services*

*La commission **adopte** l'amendement AS584 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 ter **modifié**.*

Article 20 (examen délégué) : *Renforcement des obligations déclaratives des trusts et harmonisation du dispositif de majoration en cas de rectification due à une omission déclarative*

*La commission **adopte** l'amendement AS585 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

Article 20 bis A (examen délégué) : *Extension des instruments de coopération administrative internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale aux pays coopératifs non membres de l'Union européenne et prolongation du délai de reprise de l'administration fiscale en cas d'échange d'information avec un pays tiers*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS586, AS587 et AS588 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 bis A **modifié**.*

Article 20 bis (examen délégué) : *Droit de copie de l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des organismes bénéficiaires de dons et versements*

*La commission **adopte** l'article 20 bis **non modifié**.*

Article 20 ter (examen délégué) : *Possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques de contrôler les terminaux de paiement électronique des professionnels assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS589, AS590, AS591, AS592 et AS593 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 ter **modifié**.*

Article 20 quater A (examen délégué) : *Dématérialisation des documents de procédure et modalités de conservation des pièces et documents saisis au cours d'une perquisition fiscale*

La commission **adopte** l'amendement AS594 de la commission des finances.

Puis elle **adopte** l'article 20 quater A **modifié**.

Article 20 quater (examen délégué) : *Rapport au Parlement évaluant <le dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières*
Amendement CF126 de M. Karim Ben Cheikh

La commission **adopte** l'amendement AS595 de la commission des finances.

Puis elle **adopte** l'article 20 quater **modifié**.

Article 20 quinquies (nouveau) (examen délégué) : *Extension de la saisie administrative à tiers détenteur aux crypto-actifs détenus auprès des prestataires de services sur actifs numériques*

La commission **adopte** l'amendement AS596 de la commission des finances.

En conséquence, l'article 20 quinquies est **ainsi rédigé**.

Article 20 sexies (nouveau) (examen délégué) : *Extension du dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques*

La commission **adopte** l'amendement AS597 de la commission des finances.

En conséquence, l'article 20 sexies est **ainsi rédigé**.

Article 20 septies (nouveau) (examen délégué) : *Rapport au Parlement évaluant les effets de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l'efficacité du contrôle fiscal*

La commission **adopte** l'amendement AS598 de la commission des finances.

En conséquence, l'article 20 septies est **ainsi rédigé**.

Article 23 (examen délégué) : *Extension du délai de mise en recouvrement dans le cadre du délai spécial de reprise de l'administration fiscale*

La commission **adopte** l'article 23 **non modifié**.

Article 23 bis (examen délégué) : *Suppression de l'option d'engagement en matière déclarative pour les bénéficiaires de l'exonération à la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques étrangères et désignation d'un représentant fiscal en France*

*La commission **adopte** l'amendement AS599 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 bis **modifié**.*

Article 23 ter (examen délégué) : *Allongement du délai de reprise de un à trois ans en matière de taxe sur les logements vacants, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de taxe d'habitation sur les logements vacants*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS600 et AS601 de la commission des finances.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 ter **modifié**.*

Titre

Amendements AS196 et AS195 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Ces amendements visent à modifier le titre de ce projet de loi afin d'y inclure la simplification des démarches des usagers et la lutte contre le non-recours. Certaines erreurs, rappelons-le, sont assimilées à de la fraude alors qu'elles sont liées à la complexité croissante des démarches. Cela dit, nous allons retirer ces amendements car ces titres ne correspondraient pas à la rédaction qui a été retenue dès lors que nos amendements visant à prendre en compte l'effectivité des droits ont été rejetés.

*Les amendements sont **retirés**.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

M. le président Frédéric Valletoux. Je vous remercie pour cet automne fructueux, dans une véritable écoute, et pour ces travaux denses et constructifs.

*En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l'Assemblée nationale d'**adopter** la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

– Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/0tuokZ>

– Texte comparatif : <https://assnat.fr/vllAVM>

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

1. Réunion du mardi 9 décembre à 21 heures

Lors de sa réunion du mardi 9 décembre 2025, la commission examine, pour avis, par délégation, les articles 1^{er}, 1^{er} bis, 3 à 3 ter, 9, 9 bis, 14, 15, 18 à 20 quater et 23 à 23 ter du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (n° 2115) (M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis).

M. le président Éric Coquerel. Nous avons à examiner les articles 1^{er}, 1^{er} bis, 3 à 3 ter, 9, 9 bis, 14, 15, 18 à 20 quater et 23 à 23 ter du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, dont l'examen nous a été délégué par la commission des affaires sociales.

Je vous rappelle que ces articles seront ensuite examinés par la commission des affaires sociales, compétente au fond, mais que, dans la mesure où elle a fait le choix de déléguer l'examen de ces articles à notre commission, elle devrait se contenter d'adopter formellement les positions qui auront été retenues par notre commission.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Sénat a enrichi le texte du gouvernement de nombreux articles. La commission des affaires sociales a délégué à notre commission l'examen des dispositions relatives à la lutte contre la fraude fiscale : il nous revient de réfléchir aux moyens de renforcer cette politique publique essentielle au pacte social.

En 2023, la Cour des comptes estimait que la fraude fiscale représentait entre 60 et 80 milliards d'euros par an de manque à gagner pour les finances publiques, soit près de 20 % des recettes fiscales brutes. Nous ne pouvons le tolérer.

Entre 2020 et 2024, le montant des fraudes détectées est passé de 9 à 20 milliards d'euros. Bien que cette augmentation soit significative, l'ampleur des montages, la sophistication des réseaux et l'évolution de la criminalité financière organisée obligent à amplifier encore la stratégie de lutte contre la fraude.

Le projet de loi vise donc d'abord à mieux la détecter. Pour améliorer le partage d'informations entre les administrations, il élargit la transmission de données entre les services d'enquêtes judiciaires, fiscaux, douaniers et administratifs chargés du versement des prestations. Ces échanges, le plus souvent soumis à autorisation judiciaire, visent à éviter les ruptures de chaîne, à détecter plus rapidement les comportements frauduleux et à fiabiliser les contrôles. Ils devront naturellement respecter le cadre juridique en vigueur, en particulier le RGPD (règlement général sur la protection des données), la loi « informatique et libertés »

et les exigences constitutionnelles relatives au respect de la vie privée. Je défendrai plusieurs amendements visant à garantir la sécurité juridique de certains dispositifs.

Le texte facilite également le contrôle de l'activité économique et des pratiques professionnelles. Grâce à des dérogations ciblées au secret fiscal, l'administration pourra transmettre certaines informations à des organismes tels que l'Inpi (Institut national de la propriété industrielle) ou l'Ordre des experts-comptables, lorsque cela sera nécessaire pour lutter contre les activités occultes, les manquements professionnels ou l'exercice illégal d'une profession réglementée.

En outre, le projet de loi étend les compétences de l'AMF (Autorité des marchés financiers). L'article 9 autorise les parquets à lui communiquer les informations relatives aux fraudes financières qu'elle est compétente pour sanctionner. Je suis très favorable à ces échanges d'information ; en septembre, j'ai déposé une proposition de loi visant à lutter contre la fraude sur les marchés financiers. Je défendrai trois amendements visant à renforcer encore les compétences de l'AMF et je soutiendrai des amendements du président Coquerel, qui vont dans le même sens.

Deuxièmement, le projet de loi vise à mieux sanctionner les délits de fraude aux finances publiques les plus graves. Pour taper les trafiquants au portefeuille, l'article 14 ajoute à la confiscation judiciaire des biens et des sommes d'argent saisis la taxation des revenus des trafics. De plus, il interdit de cumuler certaines prestations sociales avec ces revenus illicites.

Les schémas de fraude se sont complexifiés ; les bandes organisées spécialisées dans le détournement d'aides publiques étendent leurs activités. Le texte alourdit donc les peines pour fraude en bande organisée. Il autorise les services de police judiciaire à recourir à des écoutes et à des infiltrations. L'article 18 criminalise l'escroquerie aux finances publiques commise en bande organisée.

S'agissant d'un crime, nous pourrions porter la durée de la garde à vue de quarante-huit à quatre-vingt-seize heures. J'ai déposé un amendement en ce sens, sans méconnaître les réserves du Conseil constitutionnel. Les services de police judiciaire le demandent afin d'avoir le temps de réunir les informations nécessaires pour comprendre des schémas souvent très complexes.

Le Sénat a introduit les articles 18 *bis* et 19 *bis*. L'intention est louable mais ils soulèvent des problèmes juridiques. Le premier, en particulier, permet aux associations de lutte contre la corruption de se porter parties civiles en cas d'infraction de fraude fiscale. Elles ne pourraient engager aucune action pénale mais elles pourraient accéder à toutes les pièces de la procédure, notamment au dossier fiscal des personnes mises en cause. Toutes les administrations que j'ai interrogées recommandent de supprimer cet article, qu'elles jugent inefficace et de nature à mettre en danger la protection du secret fiscal.

Enfin, le projet de loi vise à améliorer le recouvrement, en facilitant le travail de l'administration fiscale et en rendant ses contrôles plus efficaces. En effet,

elle pourra inspecter les terminaux de paiement électroniques – enfin – et disposer du temps nécessaire pour recouvrer les sommes dues.

L'article 23, ainsi que les articles 20 *bis* A et 23 *ter*, ajoutés par le Sénat, allongent les délais de reprise afin de pouvoir corriger les omissions d'assiette ou de recouvrement. En effet, les procédures engagées n'aboutissent pas faute de temps. Les montants concernés sont loin d'être négligeables. Pour la seule taxe d'habitation sur les résidences secondaires, 130 millions d'euros ont été mis en recouvrement en 2024. Or l'administration ne peut contrôler que l'année précédente : de nombreuses rectifications auraient pu s'appliquer sur plusieurs années. En portant le délai à trois ans, on peut espérer que les sommes récupérées augmenteront de manière substantielle.

L'article 20 est essentiel. Il concerne les trusts, qui n'existent pas en droit français mais que le code général des impôts (CGI) définit depuis 2011, de sorte qu'ils sont soumis aux impôts sur les donations et successions et sur la fortune immobilière (IFI). Souvent situés dans les paradis fiscaux, ils servent à échapper à l'impôt. Des avancées ont déjà permis de mieux imposer les biens et les droits qu'ils contiennent. Afin de corriger une lacune, l'article 20 soumet les administrateurs à une obligation déclarative et étend à tous les actifs financiers la pénalité applicable en cas d'omission de déclaration. Nous pourrions ainsi récupérer de fortes sommes, en particulier sur les trusts dynastiques, que certaines grandes fortunes utilisent pour contourner les droits de succession.

Ce texte doit servir l'efficacité, la clarté et la simplification. J'ai consulté la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés), la DGFIP (direction générale des finances publiques), Tracfin, l'Inpi et les services concernés : tous confirment qu'il faut en priorité élaborer un dispositif opérationnel et robuste sur le plan juridique. J'ai recouru à ces critères pour fonder mon avis sur les amendements.

Nous ne pouvons plus tolérer que les honnêtes citoyens paient encore et encore pour ceux qui s'enrichissent à nos dépens, en toute impunité.

Enfin, grâce aux sommes recouvrées, ce projet de loi pourra contribuer à réduire significativement le déficit public.

M. le président Éric Coquerel. J'aurais été ravi que le texte corresponde à la présentation que vous nous en avez faite. Vous parlez par exemple de trusts et de blanchiment, d'un contrôle accru de l'optimisation fiscale et de certaines opérations bancaires et financières, notamment grâce à l'augmentation des moyens des administrations concernées. Malheureusement, il répond à une autre logique.

Nous avons besoin de recettes ; au lieu de taxer à un niveau suffisant ceux qui ont largement profité de la politique fiscale menée depuis 2017, on va chercher du côté de la fraude. Mais au lieu de s'attaquer principalement à la fraude fiscale, qui coûte entre 80 et 100 milliards par an, le projet de loi met l'accent sur la fraude sociale, dont le montant estimé atteint environ 13 milliards d'euros. En effet, 14 %, seulement, des dispositions initiales du texte concernaient la lutte contre la fraude

fiscale et le blanchiment d'argent. J'ajoute que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a jugé peu crédible l'hypothèse de recouvrer 1,5 milliard d'euros sur la fraude sociale.

Plusieurs éléments expliquent qu'on ne s'attaque pas davantage à la fraude fiscale. D'abord, on a fragilisé l'administration fiscale : depuis 2010, 4 000 ETPT (équivalents temps plein travaillé) y ont été supprimés et la seule DGFIP a perdu 63 % de ses postes. Malgré le sérieux et l'excellence dont celle-ci fait preuve, elle ne peut faire mieux avec moins.

Par ailleurs, les entreprises, si l'on prend en compte les professionnels de santé, sont responsables de 66 % de la fraude sociale, notamment par le contournement de l'Urssaf. Pourtant, les dispositions du projet de loi touchent surtout les assurés et les bénéficiaires des minima sociaux. La Défenseure des droits a d'ailleurs émis un avis critique. Parmi les dispositions dont elle demande la modification figure l'article 14, qui prévoit que des revenus issus d'activités illicites entraîneront la suppression totale des revenus de remplacement. Elle souligne que cette mesure ouvre la porte à la privation totale des revenus de subsistance par voie administrative, c'est-à-dire sans qu'aucune condamnation n'ait été prononcée. En cas de doute sérieux quant à l'existence d'une fraude, les allocations chômage pourraient être suspendues de manière conservatoire : cette disposition confond les erreurs de déclaration, qui forment, selon France Travail, la majeure partie des indus, et la fraude, dont le caractère intentionnel est établi.

En alimentant la suspicion de fraude qui pèse sur les bénéficiaires de prestations sociales, on risque d'aggraver le non-recours. Or celui-ci constitue le vrai problème dans ce domaine, puisqu'il concerne 30 % des personnes éligibles. Ainsi, on estime que la fraude au RSA coûte 1,5 milliard d'euros, deux fois moins que le montant non versé. Le texte s'attaque aux pauvres plutôt qu'à ceux qui mettent en jeu des sommes infiniment plus importantes.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Eddy Casterman (RN). Nous débutons l'examen du projet de loi censé déclarer la guerre à la fraude le jour même de l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Deux chiffres font froid dans le dos : 20 milliards – c'est le montant cumulé des fraudes fiscale et sociale détectées en 2024, soit plus que le budget du ministère de l'intérieur ; 70 milliards – l'estimation basse de la fraude totale, soit le budget des armées.

La fraude n'est rien d'autre qu'un impôt caché que paient tous les Français. Pour leur rendre justice et desserrer l'étau fiscal et social, la main de l'État ne doit plus trembler quand il s'agit de sanctionner les délinquants et les criminels qui trahissent notre pacte de solidarité. Notre seul objectif doit être de faire coïncider l'estimation, la détection et le recouvrement.

Pour mieux lutter contre la fraude, le projet de loi prévoit de décroïsonner les échanges d'informations fiscales et sociales entre les administrations et de

renforcer l'arsenal pénal ainsi que les moyens de recouvrement. Malgré ces avancées notables et certaines améliorations apportées par le Sénat, il ne crée pas encore le choc de dissuasion nécessaire.

Dans le prolongement du programme de Marine Le Pen pour l'élection présidentielle de 2022, nous proposons de muscler encore les moyens de l'État et d'afficher un message clair et dissuasif : chaque fraudeur pourra être exclu du bénéfice des aides sociales et de tout dispositif de déduction fiscale.

Afin de tarir la fraude massive à la TVA dans le commerce en ligne, nous défendons également l'introduction d'un mécanisme de prélèvement à la source, directement géré par les prestataires de services de paiement. Ainsi, l'État n'aurait plus à déplorer les écarts considérables constatés entre les prévisions et les recettes.

La lutte contre la fraude doit devenir une cause nationale. Elle mérite qu'on n'écarte aucune proposition de bon sens.

M. Sylvain Maillard (EPR). Les fraudes fiscales et sociales sapent le fondement même de notre modèle de société : tout droit comporte des devoirs et chacun doit être imposé à la juste proportion de ses moyens. Parce qu'elles suscitent la méfiance et fragilisent le système, elles mettent à mal la solidarité nationale.

Depuis huit ans, beaucoup de réformes ont déjà été menées. Entre 2016 et 2024, le montant des sommes recouvrées par les services fiscaux est ainsi passé de 8,6 à 11,4 milliards. Toutefois, nous pouvons combattre la fraude plus efficacement encore. Comme il le fait depuis 2017, le groupe Ensemble pour la République soutiendra toutes les mesures à même de mieux prévenir, détecter et sanctionner les fraudes ainsi que de mieux recouvrer les fonds indûment perçus.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). En tant que rapporteure spéciale sur la lutte contre l'évasion fiscale, je devrais me réjouir d'examiner ce texte, dont l'objet est fondamental. Mais il faudrait un budget à l'appui de toutes ces belles paroles, or le projet de loi de finances (PLF) gèle les crédits alloués à la lutte contre l'évasion fiscale, donc réduit ses moyens, si l'on tient compte de l'inflation. Ce choix à courte vue est insensé puisqu'un fonctionnaire employé à lutter contre la fraude rapporte à l'État onze fois ce qu'il lui coûte.

Comme d'habitude, l'hypocrisie de la Macronie n'a aucune limite. Le texte, non financé, est doté d'un titre trompeur. Un tiers seulement concerne la fraude fiscale, estimée à 100 milliards. La fraude sociale, qui représenterait 13 milliards, fait l'objet de 70 % des mesures, dont certaines sont des usines à gaz montées pour aller chercher quelques millions, alors que nous pourrions récupérer des milliards en investissant dans la lutte contre la fraude fiscale. En prime, on retrouve les obsessions réactionnaires habituelles : d'une part, les libertés constitutionnelles sont piétinées puisque des informations sensibles seront transmises par le pouvoir judiciaire à l'administration et par la sécurité sociale aux complémentaires ; d'autre part, l'inflation pénale est encore alimentée, y compris à l'endroit des plus précaires, comme si les prisons n'étaient pas assez engorgées. Bref, ce projet de loi participe

davantage d'une suspicion généralisée à l'égard des allocataires des minima sociaux que d'une réelle volonté de lutter contre la fraude des puissants.

On relève quelques avancées dans la lutte contre la fraude aux cotisations patronales et contre celle des professionnels de santé, mais les dispositions relatives à la fraude fiscale sont nettement insuffisantes. Pour la combattre efficacement, on pourrait instaurer la contribution Zucman, s'attaquer aux montages financiers des multinationales, à la domiciliation artificielle des profits et à l'ingénierie financière, qui siphonnent les recettes de l'État. On pourrait surtout lui imposer la même rigueur que celle dont le texte fait preuve envers les usagers des prestations sociales, en supprimant le verrou de Bercy et les conventions judiciaires d'intérêt public, qui ne défendent que les intérêts des plus riches et qui détruisent l'égalité devant l'impôt.

Ce projet de loi stigmatise les plus précaires et ne s'attaque que très partiellement aux vrais fraudeurs.

M. Laurent Baumel (SOC). Nous nous réjouissons d'examiner un projet de loi visant à lutter contre la fraude, car celle-ci gangrène le fondement de la société, à savoir l'intériorisation, par les citoyens, de la nécessité de respecter la loi. Quand des individus s'en affranchissent, ils ne provoquent pas seulement une rupture d'égalité, ils jettent le doute sur la validité du droit.

Toutefois, nous regrettons que le texte initial n'ait pas attaqué avec la même ambition la fraude fiscale que la fraude sociale, et que la droite sénatoriale ait encore accentué le déséquilibre. Le risque est de faire de l'examen du texte un théâtre où l'on pourra exhiber des postures idéologiques et, une fois de plus, stigmatiser l'assistanat, au lieu de nous efforcer de trouver les voies et les moyens de combattre une fraude fiscale d'une telle ampleur qu'elle pèse sur l'équilibre des comptes. Nous défendrons des amendements en ce sens.

Mme Véronique Louwagie (DR). Notre groupe avait demandé que, en parallèle des textes budgétaires, nous examinions un projet de loi visant spécifiquement à lutter contre la fraude. Depuis des années en effet, nous donnons l'alerte. En 2020, Patrick Hetzel, qui est rapporteur du projet de loi à la commission des affaires sociales, présidait la commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales. Nous regrettons que ses recommandations, pourtant nombreuses, précises et détaillées, n'aient pas été – ou trop peu – suivies d'effets.

Alors qu'on demande à tous de consentir des efforts pour réduire le déficit, il est inacceptable de ne pas combattre largement les fraudes. À cause d'elles, plusieurs dizaines de milliards d'euros manquent dans les comptes publics.

Pour lutter contre la fraude sociale, nous adoptons chaque année, lors de l'examen du PLFSS, des mesures que le Conseil constitutionnel censure, au motif qu'elles n'en relèvent pas. Un texte spécifique était donc indispensable pour agir résolument et efficacement.

Le Sénat a ajouté de nouvelles dispositions ; notre groupe défendra d'autres avancées, sur le volet social en particulier, afin de mieux détecter les fraudes et de mieux recouvrer les sommes dues.

Monsieur le président, vous avez évoqué l'optimisation fiscale. Il faut la distinguer de la fraude : une ligne les sépare, qu'il ne faut pas franchir.

Sous réserve de l'adoption de certains amendements, les députés du groupe Droite républicaine voteront ce projet de loi.

Mme Christine Arrighi (EcoS). La lutte contre les fraudes fiscale, sociale, mais aussi douanière était la grande ambition de Gabriel Attal lorsqu'il occupait les fonctions de ministre délégué chargé des comptes publics. Toutefois, le projet de loi dont nous avons été saisis, en 2023, était limité aux fraudes douanières ; il s'agissait de permettre aux douanes de poursuivre leur travail après que le Conseil constitutionnel avait sanctionné les visites domiciliaires.

Lors de l'examen du PLF, j'ai défendu des amendements visant à augmenter les effectifs du contrôle fiscal et à créer à Bercy une cellule chargée d'évaluer la fraude fiscale, afin de ne plus avoir pour seule référence les études des ONG, quelque compétentes que soient ces dernières. Or ils ont été rejetés, ce qui me fait douter de la sincérité de vos intentions. La majorité des dispositions concernent la fraude sociale, qui sera une fois de plus stigmatisée, effaçant la fraude fiscale, que nous devrions tous combattre, en particulier dans le contexte budgétaire que vous nous laissez.

Madame Louwagie, vous avez raison, les agents de la DGFIP ne confondent jamais l'optimisation fiscale et la fraude.

Nous ferons des propositions visant à améliorer le texte mais nous craignons que, une fois de plus, ce ne soit qu'une opération de communication.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Le groupe Démocrates partage l'objectif affiché par le gouvernement de combattre, par tous les moyens, les fraudes fiscales et sociales. Coûteuses pour l'économie et pour les finances publiques, elles portent atteinte à l'ordre public et à la cohésion nationale.

La complexité du texte reflète la difficulté que l'on peut éprouver à cerner certains mécanismes de fraude. Nous nous félicitons des dispositions qui tendent à remédier à la dispersion des compétences administratives, cause d'inefficacité, en améliorant la qualité des informations recueillies et en favorisant la coordination des services et le partage des données. Nous approuvons le renforcement de nombreuses procédures de contrôle. Les organismes qui participent aux flux financiers susceptibles de donner lieu à des fraudes seront plus impliqués. L'article 4, par exemple, permet aux caisses d'assurance sociale de coordonner les plaintes.

Enfin, nous approuvons les efforts consentis pour améliorer et préciser la définition des infractions pénales associées à la fraude ainsi que le rehaussement des sanctions encourues. Néanmoins, l'expérience montre que les fraudeurs adaptent leur comportement à la fois aux évolutions économiques et technologiques et à la redéfinition des sanctions qui les visent. Il convient donc de garantir l'effectivité des mesures, en prévoyant des moyens techniques et financiers suffisants.

Nous examinerons tous les amendements sans *a priori*, de manière constructive. En effet, le détournement de ressources publiques est particulièrement scandaleux.

M. François Jolivet (HOR). Notre groupe, qui a participé depuis deux ans et demi aux groupes de travail consacrés à ce sujet, se réjouit de l'arrivée de ce texte devant notre assemblée.

Nous devons sanctionner ceux qui affaiblissent notre pays et mettent en danger le pacte social. Les fraudes fiscale, sociale et douanière se sont institutionnalisées ; elles sont aujourd'hui pratiquées de manière industrielle par des escrocs – car c'est bien ainsi que les fraudeurs doivent être qualifiés – qui ont de plus en plus recours à l'intelligence artificielle. Nous devons donc à notre tour mobiliser cette technologie pour les poursuivre et les arrêter.

Les services enquêteurs consacrent environ 70 % de leur temps à tenter d'accéder à des documents. Le principal apport du texte est de prévoir un meilleur partage de l'information : croiser les noms et les fichiers permettra d'éviter les redondances. La criminalisation de la fraude constitue également une véritable avancée.

Je considère donc que le texte va dans le bon sens même si nous pouvons, sans doute, lui apporter un supplément d'âme. Le groupe Horizons & indépendants soutiendra toutes les initiatives en ce sens et fait confiance à la commission des finances pour parfaire le projet de loi.

M. Charles de Courson (LIOT). La fraude fiscale et sociale change de nature : elle est désormais plus organisée, plus professionnelle, plus dématérialisée ; elle mobilise des réseaux de plateformes, des sociétés éphémères et utilise des circuits financiers complexes. Face à cette évolution, l'État ne peut plus se contenter d'outils pensés pour une fraude individuelle et occasionnelle.

Le projet de loi qui nous est soumis, renforcé par le Sénat, apporte des réponses attendues, que notre groupe soutient. Rappelons que les sommes recouvrées dans le cadre des redressements fiscaux stagnent à environ 12 ou 13 milliards par an, quand les redressements sociaux, malgré l'augmentation observée depuis quelques années, restent faibles – de l'ordre de 500 millions.

Le texte a d'abord pour objet d'améliorer la capacité de détection. Les administrations fiscales, douanières et sociales pourront enfin partager plus

efficacement les informations nécessaires à l'identification des schémas frauduleux. Le traçage des activités occultes, la dématérialisation du droit de communication, la fiabilisation des registres et le recours à l'intelligence artificielle pour identifier les secteurs à contrôler constituent autant de progrès majeurs qui permettront de repérer plus tôt les réseaux structurés.

Le projet de loi vise également à doter l'État de moyens plus adaptés à la lutte contre la fraude organisée : coordination renforcée avec l'autorité judiciaire, sanctions accrues contre les montages facilitant l'évasion, nouveaux moyens d'investigation pour démanteler les opérations complexes. Ces dispositions doivent nous permettre de faire face à des agissements tels que la création de plateformes frauduleuses, le détournement massif de prestations ou encore le blanchiment via des sociétés écrans.

Enfin, il est indispensable de renforcer le recouvrement car trop de créances issues de fraudes établies échappent encore à l'État. Le fait d'harmoniser les délais et de sécuriser les procédures permettra de rendre les redressements effectifs.

Notre groupe soutient donc les objectifs des articles dont l'examen a été délégué à notre commission, mais veillera au respect des libertés individuelles.

M. Nicolas Sansu (GDR). Le fait que de nombreux articles de ce texte concernent la fraude sociale, pourtant beaucoup moins importante que la fraude fiscale – environ 13 milliards par an pour l'une, contre 80 à 100 milliards pour l'autre – révèle l'intention réelle du gouvernement. L'ampleur précise de la fraude fiscale reste certes à documenter, mais j'espère que cette tâche pourra enfin être confiée au Conseil d'évaluation des fraudes (CEF), comme nous en avons exprimé le souhait par l'adoption d'un amendement dans la seconde partie du projet de loi de finances.

Ces pauvres qui nous pompent tout le fric, ça commence à bien faire : voilà ce que semble suggérer le texte, alors que chacun sait que la fraude dite sociale est indissociable du non-recours aux droits – phénomène très répandu – et qu'elle est avant tout le fait d'entreprises qui ne s'acquittent pas de leurs cotisations.

J'ajoute que la fraude fiscale inclut l'évitement de l'impôt. L'optimisation n'est certes pas la fraude, madame Louwagie, mais elle est parfois si agressive qu'elle s'y apparente. Comme le disait un chancelier de l'Échiquier britannique, entre l'optimisation et la fraude, il y a l'épaisseur d'un mur de prison.

Pour notre part, nous avons déposé plusieurs amendements relatifs aux cryptoactifs et aux cryptomonnaies, afin que ces nouveaux vecteurs de fraude soient mieux appréhendés et sanctionnés.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous avez été plusieurs à dénoncer la suppression de postes de fonctionnaires de la DGFIP. Un grand nombre de personnels ont cependant été redéployés dans des directions plus spécialisées, comme l'Onaf (Office national antifraude), la direction nationale du renseignement

et des enquêtes douanières (DNRED), la Mission interministérielle de coordination antifraude (Micaf), la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef) ou encore l'unité du renseignement fiscal (URF). Nous avons créé de nombreux organismes chargés de lutter contre la fraude et les avons dotés de moyens.

Ce projet de loi a par ailleurs été conçu par et pour les administrations, que nous avons écoutées pour identifier leurs besoins opérationnels, par exemple en matière de procédure ou de transmission d'informations. Une grande partie des responsables d'administration que nous avons auditionnés nous ont ainsi fait savoir que les dispositions prévues par le texte correspondent à leurs attentes.

Monsieur le président, vous avez évoqué l'article 14, qui concerne la prise en compte des revenus illicites au moment du versement de prestations sociales. Il se trouve que j'ai été moi aussi un peu perturbé par la rédaction issue du Sénat. J'ai donc déposé un amendement qui devrait vous satisfaire, en ce qu'il introduit la possibilité de réexaminer la situation du bénéficiaire – notamment en cas de jugement pénal – et prévoit que les revenus de remplacement ne pourront être réduits qu'à due proportion des revenus illicites effectivement constatés. Cette solution me semble équilibrée, mais nous aurons l'occasion d'en débattre au cours de l'examen des amendements.

Vous avez tous relevé que l'essentiel du projet de loi porte sur la fraude sociale. Ce déséquilibre s'explique par le fait qu'il existe déjà de nombreux dispositifs de lutte contre la fraude fiscale – ce qui ne doit pas nous empêcher de les améliorer et d'accorder aux services concernés les moyens d'amplifier leur action. En revanche, nos administrations sont moins bien armées pour combattre la fraude sociale : dans ce domaine, nous accusons un certain retard.

M. le président Éric Coquerel. Avant d'en venir à l'examen des articles délégués, je précise qu'un petit nombre d'amendements posaient des questions de recevabilité financière. Il s'agissait essentiellement de ceux qui visaient à confier aux services de renseignement une nouvelle mission de lutte contre la fraude fiscale, donc des compétences nouvelles, créatrices d'une charge publique. Il en allait de même d'un amendement étendant les possibilités d'indemnisation des aviseurs fiscaux, d'un amendement prévoyant la création d'un nouveau système d'information par la DGFIP ou encore d'un amendement transférant la collecte de certaines taxes de la DGFIP à la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects).

Si seulement six amendements ont ainsi été jugés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, vingt-six méconnaissaient les exigences de son article 45 du fait de l'absence de lien ou de lien trop indirect avec le projet de loi. Il en allait ainsi des amendements instaurant de nouvelles modalités d'application du prélèvement à la source ou de recouvrement de certaines impositions, de ceux visant à faire évoluer la définition des États et territoires non coopératifs, de ceux encadrant les conditions d'exercice de certaines professions et de ceux relatifs aux échanges d'information entre acteurs privés. Ces questions n'étant pas abordées dans les

articles initiaux du projet de loi, elles ne pouvaient pas non plus l'être sous la forme d'amendements portant article additionnel.

À l'inverse, chaque fois qu'il a été possible d'identifier un lien indirect, j'ai considéré que l'amendement pouvait avoir sa place dans le texte. J'ai ainsi accepté de considérer comme recevables des amendements relatifs à l'anonymisation des agents chargés du contrôle fiscal ou encore des amendements proposant la création d'incriminations nouvelles à l'encontre d'obstacles apportés aux contrôles permettant de lutter contre la fraude fiscale. Dès lors que le texte traite des moyens alloués au contrôle fiscal, il y a lieu de considérer que ces dispositions entretiennent un lien indirect avec lui.

De même, dans la mesure où l'article 15 du projet de loi renforce les obligations en matière de lutte contre le blanchiment, j'ai jugé recevables les amendements relatifs à la formation des agents ou à la contribution de la DGFIP aux enquêtes pénales dans ce domaine.

J'ai également accepté des amendements relatifs à l'information de l'administration fiscale en matière de prix de transfert, car j'ai considéré qu'ils présentent un lien avec le renforcement des informations dont doit disposer l'administration fiscale pour lutter contre la fraude, dont traite l'article 20. L'aménagement des conventions judiciaires d'intérêt public pouvait également être admis, dès lors que de telles conventions peuvent être conclues pour solder des cas de fraude fiscale.

Enfin, j'ai accepté certains amendements visant à modifier la section du code monétaire et financier relative aux pouvoirs de l'AMF, dans la mesure où l'article 9 concerne les documents susceptibles d'être transmis à cette dernière. En revanche, il n'était pas possible d'aller jusqu'à considérer que tout amendement relatif à la surveillance et à la régulation des marchés financiers par l'AMF pouvait être jugé recevable.

Article 1^{er} : *Transmission d'informations par les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires aux administrations fiscales et douanières*

Amendement de suppression CF53 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Ce projet de loi menace les libertés individuelles. L'article 1^{er}, en particulier, constitue une remise en cause inacceptable du secret de l'instruction, qui est pourtant au fondement de notre État de droit. Il entretient la confusion entre l'autorité de jugement, incarnée par le pouvoir judiciaire, et l'autorité de contrôle, c'est-à-dire l'administration. En permettant la transmission à l'État d'informations obtenues dans le cadre d'une enquête pénale, ses dispositions bafouent la séparation entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire.

La fraude n'est évidemment pas acceptable mais elle doit être combattue dans un cadre qui assure le respect des libertés constitutionnellement garanties et protégées par l'autorité judiciaire, dont le rôle est consacré par l'article 66 de la Constitution.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vos craintes ne me semblent pas fondées, pour plusieurs raisons. Premièrement, toute transmission d'information restera strictement subordonnée à l'autorisation du procureur ou du juge d'instruction. Deuxièmement, les officiers fiscaux judiciaires et les officiers douaniers judiciaires ne gagneront aucun pouvoir autonome : ils pourront seulement formuler des propositions, le magistrat restant entièrement maître des décisions de transmission. Troisièmement, le Conseil d'État, estimant que cette dérogation est justifiée par l'objectif constitutionnel de lutte contre la fraude, n'a soulevé aucune objection de principe dans son avis. Quatrièmement, les informations ne pourront être adressées qu'à des agents de la DGFIP ou de la DGDDI.

Le maintien de cet article me paraît absolument nécessaire. La DGFIP en exprime expressément la demande, car les transmissions actuelles par le parquet sont insuffisantes au regard des besoins. En outre, cette capacité d'initiative nouvelle, que les agents des douanes ou des services fiscaux exerceraient uniquement sous le contrôle du parquet ou du juge, permettrait à la DGFIP de recevoir rapidement des informations essentielles. Enfin, elle améliorerait significativement l'efficacité des contrôles et la réactivité des services, notamment en permettant à ces derniers de se saisir immédiatement des listes de bénéficiaires de schémas frauduleux.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. François Jolivet (HOR). Notre groupe s'opposera à la suppression de l'article. J'ai du mal à comprendre votre analyse, chère collègue : il s'agit simplement de permettre à un juge ou à une administration de se saisir d'éléments potentiellement pertinents puis d'y donner suite le cas échéant, et de lui épargner une recherche en faisant en sorte que les informations puissent lui être transmises. Par cet amendement, vous protégez les escrocs en invoquant à tort les libertés individuelles, puisque ces dernières ne seront nullement mises en cause s'il n'y a pas lieu de poursuivre. Nous ne comprenons pas votre position.

M. Sylvain Maillard (EPR). Je suis moi aussi très surpris de cet amendement de suppression : vous répétez sans cesse que vous voulez poursuivre les patrons escrocs et leur faire rendre gorge, mais, quand on propose de faciliter la transmission des informations pour améliorer l'efficacité de nos services de recherche, vous vous y opposez au nom de la défense de la liberté individuelle. C'est incroyable !

Nous sommes évidemment favorables à l'article 1^{er}.

M. Jocelyn Dessigny (RN).

Pour ma part, je ne suis absolument pas surpris, chers collègues macronistes, que l'extrême gauche défende une nouvelle fois les escrocs, les délinquants et les criminels, comme elle l'a fait tout au long de l'examen de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Elle fait preuve d'une certaine constance dans sa volonté d'empêcher la justice de faire son travail – en l'occurrence, en privant la DGDDI d'informations cruciales pour lutter contre la fraude. Nous voterons contre cet amendement de suppression, car, pour notre part, nous serons toujours du côté des victimes et des honnêtes gens.

M. Charles de Courson (LIOT). Je ne suis pas favorable à l'amendement de suppression, mais la rédaction de l'article pose problème : il est écrit que les agents des douanes et des services fiscaux habilités « peuvent » communiquer des informations, ce qui suggère que la décision leur reviendrait. La transmission d'informations pertinentes ne devrait-elle pas s'imposer à eux ?

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Il faut bien faire la distinction entre les officiers de douane judiciaire, qui conduisent des enquêtes contrôlées par le juge d'instruction à des fins de répression pénale, et l'administration fiscale, principalement la DGFIP, qui contrôle des contribuables *a priori*.

Quant à nos collègues du Rassemblement national, puisqu'ils tombent une nouvelle fois dans la caricature, je leur rappellerai simplement que notre présidente de groupe n'est pas traînée devant les tribunaux pour avoir volé 4 millions d'euros. (*Exclamations.*) Je vous invite donc à cesser de nous insulter pour des faits imaginaires et à rester corrects. Contrairement à vous, nous n'avons absolument rien à nous reprocher.

M. le président Éric Coquerel. J'observe que, lorsque certains se livrent à des sorties habituellement réservées à l'hémicycle, ils s'exposent à des réponses du même acabit. Si nous voulons que nos débats conservent un intérêt, j'invite chacun à s'en tenir à des arguments de fond.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Pour répondre à M. de Courson, la transmission d'information ne sera effectivement pas une obligation, ne serait-ce que pour éviter de surcharger la direction générale des finances publiques. L'objectif est de permettre à des officiers judiciaires fiscaux ou douaniers d'adresser des informations fiscales ou douanières à des fiscalistes ou à des douaniers. Leur connaissance fine des dossiers en fait naturellement les mieux à même de juger quelles informations sont susceptibles d'intéresser leurs collègues et d'apprécier l'opportunité de les leur transmettre pour qu'ils engagent éventuellement une procédure.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF130 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement rédactionnel vise à assurer la cohérence de l'article 1^{er} avec la future réécriture du code de procédure pénale.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 1^{er} bis : *Accès pour l'ensemble des administrations, via une interface gérée par la direction générale des finances publiques, aux coordonnées bancaires fournies pour le versement d'une aide*

Amendement de suppression CF54 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). L'article 1^{er} bis porte atteinte au droit au respect de la vie privée. Sous prétexte de lutter contre la fraude, vous promouvez une mesure contre-productive, hypocrite et dangereuse.

L'article sera contre-productif car, loin de simplifier la vie des administrations, il imposera une tâche supplémentaire aux agents, dont le travail sera rendu à la fois plus compliqué et plus risqué, puisque ce sont eux qui seront sanctionnés en cas de versement sur un compte ne correspondant pas à l'identité du demandeur.

La mesure est ensuite hypocrite car, n'en déplaît aux nantis qui n'ont jamais eu à subir cette vexation, de nombreuses personnes se voient refuser l'ouverture d'un compte et doivent utiliser celui d'un proche. En instituant une suspicion de principe, l'article privera donc les bénéficiaires concernés de prestations auxquelles ils peuvent pourtant prétendre.

Enfin, elle est dangereuse car attentatoire au droit à la vie privée consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Sénat n'a peut-être pas consulté la Cnil, mais je l'ai fait, ce qui m'a conduit à déposer un amendement, le CF131, dont j'espère qu'il répondra à vos inquiétudes.

Vous expliquez que certaines personnes, ne parvenant pas à ouvrir un compte bancaire, doivent passer par un intermédiaire. Tout citoyen a pourtant la possibilité d'avoir un compte bancaire à son nom : c'est un droit, en vigueur depuis 1984. Si vous avez connaissance de contre-exemples, ils contreviennent à la loi.

Le maintien de cet article me semble indispensable pour prévenir les fraudes et les versements indus. Il s'agit en effet de permettre à l'administration fiscale de communiquer les informations permettant d'établir que les coordonnées bancaires fournies en vue de percevoir une aide publique correspondent bien à l'identité déclarée du bénéficiaire.

Je suis donc défavorable à votre amendement.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Nous nous opposerons également à la suppression de cette mesure de bon sens, qui vise seulement à s'assurer que le compte sur lequel l'argent est versé est bien celui du bénéficiaire, et non celui d'une tierce personne, qui exercerait sur lui une forme d'emprise ou l'escroquerait.

M. Charles de Courson (LIOT). Cet article est indispensable car il aidera l'administration dans le cadre de ses contrôles. Une modalité de fraude assez simple consiste à recevoir un paiement en l'absence de prestation. S'il existe une prestation, il faut vérifier que c'est bien l'entreprise qui a bénéficié de la recette, et non un tiers, car c'est une des façons traditionnelles de détourner de l'argent et de ne pas payer d'impôt.

M. le président Éric Coquerel. Je ne dispose pas d'une étude d'impact qui permettrait d'évaluer le nombre de personnes utilisant le compte bancaire d'un tiers pour percevoir des aides ; j'ignore donc l'ampleur du phénomène. Cela étant, on sait ce que représente la fraude sociale par rapport à la fraude fiscale, ainsi que la « fraude » – j'entoure ce mot de guillemets – des particuliers par rapport à celle des entreprises.

L'article 1^{er} *bis* vise à offrir aux administrations la possibilité d'utiliser une interface permettant de contrôler les comptes bancaires. M. le rapporteur a annoncé qu'il proposerait un dispositif protecteur, que nous apprécierons. Même si l'on estime que la situation justifie l'adoption de mesures, on voit que les dispositions de cet article confèrent à l'administration un pouvoir supplémentaire qui, quoi qu'on en pense, est susceptible de porter atteinte à la vie privée. On peut considérer que l'enjeu en vaut la chandelle, si je puis dire, mais il faut tout de même se demander si une telle disposition ne contrevient pas à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous ne devons pas fréquenter les mêmes gens, monsieur Dessigny. Vous ne connaissez manifestement rien au peuple ; dans le cas contraire, vous sauriez que de nombreuses personnes utilisent les comptes bancaires de leurs voisins ou de leurs amis, qui agissent ainsi par solidarité, parce que les banques leur refusent l'ouverture d'un compte bancaire. Même si c'est illégal, monsieur Labaronne – je suis d'accord avec vous –, c'est une réalité : quand on côtoie les gens, on le sait.

M. François Jolivet (HOR). Je ne comprends pas l'exposé sommaire de votre amendement, qui tend à légitimer le recours à un prête-nom pour recevoir des fonds sur un compte bancaire. En principe, c'est impossible. À titre d'exemple, le règlement intérieur de la CAF (caisse d'allocations familiales) lui interdit de verser une aide sur un compte bancaire dont le bénéficiaire ne serait pas le titulaire. De plus, si j'extrapole votre raisonnement, on pourrait utiliser un prête-nom pour encaisser des sommes obtenues de manière illicite – je ne pense pas nécessairement aux prestations sociales. Toutefois, comprenant votre intention, je serai moins

sévère que mes collègues, mais je pense que vous ratez votre cible. Je m'opposerai à votre amendement ; je serai en revanche favorable à celui du rapporteur.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF131 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le présent amendement vise à mettre en conformité l'article 1^{er} *bis* avec les observations de la Cnil en précisant, d'une part, que seules les administrations compétentes en matière de lutte contre la fraude peuvent accéder aux informations nécessaires à la vérification des coordonnées bancaires et, d'autre part, que ces informations se limitent strictement aux données issues du Ficoba (fichier national des comptes bancaires et assimilés). Ce fichier est assez pauvre : il permet seulement de savoir si une personne est titulaire de tel compte bancaire – la réponse est binaire : c'est oui ou non. Il ne recèle aucune information sur le contenu du compte, les mouvements débiteurs ou créditeurs, etc.

L'amendement est de nature à sécuriser le dispositif puisqu'il prévoit une vérification technique au moyen de cette réponse binaire, sans transmission directe de données bancaires sensibles. Ces ajustements assurent le respect du principe de minimisation des données et la protection des informations personnelles, tout en maintenant l'efficacité du dispositif antifraude.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Cet amendement protégeant un peu mieux les données bancaires, nous nous abstiendrons.

Madame Feld, si vous connaissez des personnes qui ne peuvent percevoir une pension ou une aide faute de disposer d'un compte bancaire, et que votre seul conseil est de les envoyer vers un tiers, c'est que vous ne faites pas bien votre travail de députée ! Votre rôle est en effet de leur conseiller de se rendre à la Banque de France pour demander l'ouverture d'un compte sur lequel elles pourront percevoir ces sommes. Le fait d'adresser les gens à des tiers qui se révèlent souvent être des escrocs fait de vous, au minimum, un complice.

M. Charles de Courson (LIOT). L'amendement de notre rapporteur est intéressant mais j'aimerais savoir pourquoi il élargit le champ de la disposition aux coffres. En effet, la procédure à suivre pour ouvrir un coffre bancaire est complexe, parce qu'il peut contenir des éléments liés à la vie privée tels que des documents, des lettres, etc.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Parce que les coffres figurent dans le Ficoba. La réponse est tout aussi binaire : M. Untel est-il titulaire d'un coffre ? C'est oui ou non. Mais, à l'instar du compte bancaire, on ne connaîtra pas le contenu du coffre.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Le Ficoba ne mentionne que les comptes bancaires.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. C'est la Cnil qui nous a proposé cette rédaction. Nous vérifierons ce point d'ici à la séance.

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

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF132 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} bis **modifié**.*

Après l'article 1^{er} bis

Amendement CF24 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). En juin 2019, j'ai rendu un rapport d'information portant sur les aviseurs fiscaux, dispositif que j'avais introduit par amendement dans le PLF pour 2017. Je conclusais mes recommandations de 2019 en m'interrogeant sur « l'opportunité de mettre en place un véritable service de renseignement au sein de l'administration fiscale, permettant le travail en commun de l'ensemble des services en centrale et en réseau ». J'ai obtenu gain de cause puisque l'unité de renseignement fiscal a été créée quelques années plus tard.

Au moment de sa création, je me souviens qu'ici même, lors d'une audition du ministre, je m'étais interrogée sur la raison du rattachement aux douanes de cette unité consacrée à la recherche de la fraude fiscale. Il ne s'agit pas de faire marche arrière maintenant qu'elle existe, mais de doter ses agents des moyens et des outils nécessaires à l'exercice de leur mission.

L'amendement CF24 vise donc à étendre le droit de communication, déjà prévu pour d'autres administrations dans le livre des procédures fiscales, aux agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure (CSI).

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vos amendements CF24, CF23 et CF21, déposés sur cet article, présentent trois difficultés communes. D'abord, ils brouillent la frontière stricte voulue par le législateur et consacrée par la Constitution entre police administrative et police judiciaire, entre renseignement administratif et enquête judiciaire. Ensuite, ils sont redondants avec des dispositifs existants – j'aurai l'occasion d'y revenir. Enfin, leur champ très large fait courir le risque d'une atteinte excessive aux libertés publiques et aux droits des personnes. J'émet donc un avis défavorable sur ces trois amendements, tout en étant ouvert au débat.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je pense que je ne brouille rien. Le problème tient à la rédaction de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, qui précise dans quels domaines les services spécialisés de renseignement peuvent intervenir, à savoir l'indépendance nationale, les intérêts majeurs de la politique étrangère, les intérêts économiques, la prévention du terrorisme, la prévention de la

prolifération des armes de destruction massive, etc. Cet article ne vise aucune finalité liée aux fraudes aux finances publiques.

Vous avez annoncé, monsieur le rapporteur, que vous discuterez avec les agents de l'URF. J'espère que nous serons associés à ces échanges, comme vous l'avez suggéré. Ces agents nous disent qu'ils ne sont pas dotés des bons outils. Je maintiens donc mes amendements, qui leur seront utiles. Je forme le vœu que nous ayons l'occasion de discuter avec eux avant la séance.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Nous soutiendrons les amendements de Mme Pirès Beaune, qui vont dans le bon sens. Nous ne sommes pas favorables à la multiplication des agences mais, dès lors qu'une agence est créée, il serait paradoxal de ne pas lui donner les moyens de fonctionner convenablement.

M. Charles de Courson (LIOT). Le troisième alinéa de l'amendement prévoit que « pour la prévention de ces risques et menaces, le droit de communication peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées [...] ». Cette rédaction est problématique. En effet, elle risque de porter atteinte aux libertés individuelles car il serait possible d'employer ce dispositif à l'encontre de toute personne.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous avez tout à fait raison. Le point que vous soulevez est important. Si on a des raisons de penser qu'il pourrait exister une fraude, ce dispositif permettrait d'organiser une visite domiciliaire et, si les personnes s'y opposent, de leur infliger des sanctions. Or, nous sommes dans le domaine administratif, et non judiciaire. Étendre au renseignement administratif les prérogatives relevant des procédures d'enquête judiciaire me semble très grave. Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel sanctionnerait très certainement ces dispositifs.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je ne suis pas d'accord, parce que ces dispositifs seraient encadrés par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Cnil. Je ne pense pas avoir écrit n'importe quoi. Nous verrons ce que décide le Conseil constitutionnel – car je ne doute pas qu'il sera saisi – mais j'ai la faiblesse de penser qu'il ne censurera pas ces dispositions.

M. François Jolivet (HOR). Le groupe Horizons & indépendants soutiendra l'amendement. En effet, les agents de cette unité de renseignement demandent à disposer de cette capacité pour gagner en efficacité et en performance. Il me paraît normal que l'on recueille des informations, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, sur des personnes non identifiées qui se sont livrées à un acte frauduleux ou qui ont été complices d'un tel acte. La protection des libertés individuelles ne doit pas conduire à remettre en cause notre pacte social. On pourrait mourir en règle pour protéger les libertés individuelles de personnes qui sont coupables ! Je ne comprends pas votre argument.

M. le président Éric Coquerel. Ce point nous oppose depuis des années. Il faut qu'un juge, à l'issue d'une enquête, déclare une personne coupable. Prendre

des décisions administratives de cette nature sans recourir au juge judiciaire, c'est quand même problématique ! Je n'ai pas étudié suffisamment dans le détail l'amendement de Christine Pirès Beaune pour déterminer s'il fait réellement courir ce danger – je vais m'y pencher à nouveau. En tout état de cause, il me semble que seul un juge peut décider que quelqu'un est coupable et que, par conséquent, des informations peuvent être transmises pour accélérer ou faire aboutir une enquête.

M. François Jolivet (HOR). J'ai employé à tort le terme « coupables » car, en effet, seul un juge peut prononcer une condamnation. En revanche, un redressement fiscal relève de la police administrative. Le fait de concourir à une fraude constitue un début de preuve ; libre ensuite à l'administration de saisir le juge. C'est ainsi que cela fonctionne, en principe – sinon, tous les contrôles fiscaux seraient soumis au contrôle du juge, ce qui est inenvisageable.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je suis un peu surpris que l'on accorde à une autorité détentrice de pouvoirs de police administrative des prérogatives qui relèvent de la police judiciaire : voilà le fond du problème. Le Conseil constitutionnel dit, de manière constante, que les techniques de renseignement relèvent exclusivement de la police administrative et ne peuvent en aucun cas être appliquées à des fins répressives. Le répressif est l'apanage de la police judiciaire. Le Conseil l'a formulé sans ambiguïté dans sa décision du 23 juillet 2015 : « Considérant que le recueil de renseignement [...] relève de la seule police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs [...] ».

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je rappelle qu'Al Capone, qui s'est illustré, comme chacun sait, dans le grand banditisme, est tombé pour fraude fiscale, justement parce qu'il existait un droit de communication. Nous sommes toujours prudents dans l'exercice de ce droit. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'autoriser l'accès à des informations mais d'accorder un droit de communication et d'en définir les modalités d'exercice. Ce droit doit s'exercer sous certaines conditions ; l'intervention d'un juge permettrait de s'assurer qu'elles sont respectées.

L'amendement est intéressant et mériterait d'être expertisé d'ici à la séance. Cela nous permettrait de nous prémunir contre le risque évoqué par le rapporteur et de nous assurer de l'efficacité d'un tel droit de communication. En effet, si l'on entend véritablement poursuivre les individus qui se livrent au narcotrafic et au banditisme, on peut aussi agir par le biais fiscal – c'est un outil qui nous manque.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF23 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Il est un peu curieux que l'on rejette un dispositif dont bénéficie déjà la DNRED.

Si l'unité de renseignement fiscal avait été rattachée à Bercy, et non aux douanes, nous n'aurions peut-être pas besoin de l'amendement CF23, qui a pour objet d'autoriser les agents des services de renseignement visés par le CSI à accéder aux fichiers, aux documents et aux informations détenus par l'administration fiscale. C'est un peu une lapalissade mais, pour faire du contrôle fiscal, il faut pouvoir accéder aux fichiers fiscaux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Nous retrouvons là les difficultés que j'ai évoquées : le caractère redondant et disproportionné de ces dispositifs ainsi que le brouillage de la frontière entre police administrative et police judiciaire.

La DGFIP estime en outre que cet amendement soulève trois difficultés majeures. D'abord, il prévoit une dérogation au secret fiscal qu'elle juge beaucoup trop large. Le texte ne définit pas assez précisément, selon elle, la finalité de la levée du secret.

Ensuite, l'amendement ne répond pas, à ses yeux, aux besoins des services de renseignement puisque le droit positif leur confère déjà le droit d'obtenir la levée du secret fiscal. Si ce mécanisme est peu utilisé, ce n'est pas en raison d'un obstacle juridique mais parce qu'il implique que les services de renseignement identifient leurs cibles auprès de la DGFIP, autrement dit, qu'ils justifient les raisons pour lesquelles ils veulent obtenir des renseignements. Or il semblerait qu'ils s'y refusent.

Enfin, un travail est déjà engagé entre la DGFIP et le ministère des armées pour construire un dispositif adapté d'accès aux bases fiscales. La communication doit permettre aux officiers fiscaux d'accéder aux données fiscales dans le respect du droit. En l'occurrence, il s'agirait de répondre au besoin opérationnel des services de renseignement sans compromettre le secret fiscal, en prévoyant un accès encadré aux seules données nécessaires. L'amendement intervient donc en doublon d'un cadre réglementaire en cours de consolidation.

M. Charles de Courson (LIOT). Je partage l'opinion du rapporteur. On comprend l'idée, mais on ne peut pas laisser sans encadrement un droit d'accès à tous les fichiers, documents et informations – sinon, on se fera censurer. Renvoyer à un décret, comme le prévoyait déjà l'amendement précédent, ne sera pas suffisant car les libertés publiques relèvent du domaine de la loi, et non du règlement. La loi doit donc au minimum définir les principes encadrant cette atteinte aux libertés individuelles.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Savez-vous combien d'agents travaillent au sein de l'URF ? Quinze, dont sept viennent de la DGFIP, tous habilités et individuellement désignés. Nous n'inventons rien : ces dispositions sont calquées sur ce qui existe déjà. Vous avez créé une structure dont la Cour des comptes dit qu'elle ne sert à rien car elle ne dispose pas des bons outils. Vous ne voulez pas le

voir, ce qui me désole. Je vous invite à discuter avec les agents au plus près du terrain, qui font du contrôle.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF21 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je me contenterai de dire « défendu » puisque je sais déjà ce que vous allez me répondre. Ce n'est pas ce soir que nous donnerons à l'URF les moyens de travailler.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous proposez un nouveau régime de visites domiciliaires et de saisies administratives. Encore une fois, cela crée des risques juridiques ; certains principes opérationnels appellent une grande réserve. Vous proposez de doter l'URF de prérogatives qui lui permettraient de mener des enquêtes s'apparentant à des perquisitions judiciaires ; or elle n'en a pas le droit, compte tenu de la stricte séparation entre le renseignement administratif et la police judiciaire.

En outre, l'URF a été créée non pas pour doubler des dispositifs existants mais pour développer une approche complémentaire. Votre amendement lui confierait des prérogatives que d'autres services exercent déjà dans le domaine du contrôle fiscal, ce qui irait à l'encontre de la philosophie qui a présidé à sa création. Avis défavorable.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je ne sais pas si les arguments qui me sont opposés sont inspirés par la mauvaise foi ou si l'amendement n'est pas assez clair, mais les visites et les saisies administratives que je propose seraient placées sous le contrôle étroit de l'autorité judiciaire, en l'occurrence du juge des libertés et de la détention, après avis du procureur de la République financier ou territorialement compétent : cela figure dans le dispositif.

M. le président Éric Coquerel. En l'occurrence, je m'interroge sur les arguments avancés, sans mauvaise foi aucune.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous fondez une intrusion domiciliaire sur de simples raisons sérieuses de penser qu'une infraction a été commise, sans que celle-ci soit caractérisée. Cela risque d'affaiblir les garanties attachées à l'inviolabilité du domicile et à la protection des données numériques. Ce n'est pas de la mauvaise foi : c'est le droit.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis : Anonymisation des agents des services spécialisés de renseignement

Amendement CF26 de Mme Christine Pirès Beaune

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à garantir de manière absolue et inconditionnelle l'anonymat des agents des services spécialisés de renseignement fiscal. Cette disposition me paraît intéressante mais je réserve mon jugement car je souhaiterais, au préalable, consulter les services concernés. Sagesse.

M. Charles de Courson (LIOT). L'amendement autorise les agents à utiliser une identité d'emprunt ou une fausse qualité. Or je crois me souvenir que la jurisprudence interdit de piéger les gens. N'y a-t-il pas un risque juridique ?

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Les agents du service des investigations élargies peuvent recourir à un alias depuis des années. Cette mesure avait été prise à la suite de menaces de mort proférées contre l'un d'entre eux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cela mérite d'être examiné d'ici à la séance.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 1^{er} bis

Amendement CF22 de Mme Christine Pirès Beaune

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement a pour objet d'instaurer un délit sanctionnant l'opposition, individuelle ou collective, aux agents habilités des services spécialisés de renseignement lorsqu'ils exercent leurs missions de lutte contre la fraude fiscale ou contre les atteintes à la souveraineté financière. Encore une fois, il s'agit d'unités de renseignement à caractère administratif. On peut s'étonner que vous souhaitiez sanctionner, d'une peine notamment financière, le refus de fournir des renseignements à cette unité alors que le dispositif proposé n'est pas légal. Avis défavorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Prévoir une sanction en cas d'opposition « par quelque moyen que ce soit » me paraît dangereux du point de vue des garanties procédurales.

Mme Christine Arrighi (EcoS). En l'occurrence, le problème réside moins dans l'amende que dans les éléments constitutifs du délit.

La commission rejette l'amendement.

Article 3 : *Transmission par la direction générale des finances publiques d'informations de nature fiscale à l'Institut national de la propriété intellectuelle*

Amendement CF86 de M. Antoine Golliot

M. Antoine Golliot (RN). Cet amendement vise à intégrer l'administration des douanes dans le dispositif car une partie importante des activités occultes concerne la fraude douanière – en particulier la contrebande de tabac, la vente

illégal de marchandises et la contrefaçon. Permettre aux douanes de transmettre leurs informations, comme le fait l'administration fiscale, renforcerait la capacité de l'État à détecter les trafics, à lutter contre les marchés parallèles et à protéger les professionnels respectueux des règles.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'article 3 prévoit que deux motifs conduisent à la transmission d'informations : le fait pour une entreprise de ne pas avoir procédé à une déclaration d'impôt sur les sociétés et le fait de ne pas avoir désigné de représentant fiscal auprès de l'administration fiscale. Ces deux cas concernent exclusivement la DGFIP – l'Inpi m'a confirmé que cela ne relève pas de la compétence de la DGDDI. Avis défavorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Outre la raison indiquée par le rapporteur, l'amendement présente des défauts rédactionnels.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF133 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement vise à insérer deux dispositions issues des recommandations de la Cnil. D'une part, il précise que les données transmises par l'administration fiscale à l'organisme unique sont strictement limitées aux informations nécessaires à l'immatriculation ou à la radiation des personnes exerçant une activité occulte ou ne respectant pas leurs obligations déclaratives. D'autre part, il encadre la durée de conservation de ces données, qui ne pourra excéder le temps strictement nécessaire à l'exécution des formalités concernées.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF87 de M. Antoine Golliot

M. Antoine Golliot (RN). Cet amendement prévoit une transmission réciproque d'informations entre l'Inpi et l'administration fiscale. Il s'agit de permettre à l'Inpi de signaler à la DGFIP les incohérences manifestes ou les formalités suspectes, comme des déclarations incohérentes, une identité douteuse ou des dépôts laissant supposer l'existence d'activités frauduleuses. Cela permettrait de détecter au plus tôt les fraudes et d'empêcher la création de réseaux illégaux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement méconnaît le rôle de l'Inpi dans le dispositif des formalités d'entreprises. Cet établissement n'examine pas les demandes déposées par les entreprises, cette compétence relevant exclusivement des valideurs, c'est-à-dire des greffes, des chambres consulaires, de la MSA (Mutualité sociale agricole), de l'Urssaf et de la DGFIP. L'Inpi n'a ni la légitimité, ni les moyens, ni la compétence juridique pour apprécier le caractère suspect d'une formalité. Avis défavorable.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **modifié**.*

Article 3 bis A : *Transmission par la direction générale des finances publiques à l'ordre des experts-comptables des informations nécessaires pour mener des actions disciplinaires ou engager des poursuites pour exercice illégal de la profession*

Amendement CF149 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement vise à mettre cet article, issu du Sénat, en conformité avec les observations de la Cnil. À cette fin, il précise que les fonctionnaires chargés des fonctions de commissaire du Gouvernement ne pourront transmettre aux conseils, commissions et instances disciplinaires que les seules informations fiscales « strictement » nécessaires à l'engagement de poursuites pour l'exercice illégal de la profession d'expert-comptable.

M. Charles de Courson (LIOT). Le Conseil national de l'Ordre des experts-comptables a-t-il été consulté ? Le cas échéant, quelle est sa position sur cet article ?

M. François Jolivet (HOR). Vous avez bien fait de consulter la Cnil, mais vous semblez considérer qu'il faut incorporer dans le texte chacune de ses recommandations. Or il n'est pas toujours nécessaire que le législateur les suive. Il nous est arrivé d'adopter des textes qui avaient fait l'objet d'un avis défavorable de la Cnil mais qui n'ont pas été, pour autant, déclarés contraires à la Constitution. Pourriez-vous préciser ce que l'ajout du mot « strictement » apporte et quelles seront ses conséquences pour l'administration ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Monsieur de Courson, les experts-comptables ont été consultés par le Sénat et se sont déclarés favorables à cet article. À l'heure actuelle, les instances disciplinaires sont saisies lorsque des malversations sont révélées, mais l'Ordre des experts-comptables a beaucoup de mal à identifier les personnes qui exercent illégalement la profession. Cette disposition améliorera son information.

Monsieur Jolivet, la DGFIP transmet de sa propre initiative des informations à l'Ordre. Il est important de préciser qu'elle ne peut communiquer que les informations qui concernent strictement les manquements professionnels et l'exercice illégal de la profession.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 bis A **modifié**.*

Article 3 bis B : Accès aux bases de données de la DGFIP par les agents des services centraux du ministère de l'intérieur dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif

Amendements de suppression CF55 de Mme Mathilde Feld et CF90 de Mme Christine Arrighi

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Au prétexte de mieux contrôler l'activité financière des associations, cet article vise à accorder aux agents du ministère de l'intérieur l'accès à l'ensemble des données figurant dans les fichiers relatifs à la propriété immobilière, à la gestion locative et aux contrats d'assurance vie. Cela constituerait une dérogation majeure au principe du secret fiscal. L'atteinte aux libertés publiques serait d'autant plus aberrante qu'aucune donnée sur la fraude des associations sans but lucratif n'est fournie pour démontrer la nécessité de légiférer. L'agresseur sexuel d'extrême droite Erik Tegnér a récemment menacé de révéler des éléments sur la vie intime d'une victime recueillis dans le cadre d'une enquête, ce qui démontre qu'il est dangereux de confier des informations de nature privée aux agents du ministère de l'intérieur.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Tout d'abord, *mea culpa* : le Ficoba contient bien la liste des coffres loués. Pourtant, de toute ma carrière, je n'ai jamais vu un coffre mentionné dans ce fichier, ce qui suggère que les banques ne communiquent pas l'information.

Mon amendement vise également à supprimer cet article qui donne aux services centraux du ministère de l'intérieur un accès direct à des bases de données fiscales hautement sensibles. Selon la jurisprudence constitutionnelle, toute dérogation au secret fiscal doit être strictement nécessaire, proportionnée et réservée à des autorités dont la mission justifie l'utilisation de ces données. Or les services du ministère de l'intérieur n'exercent aucune compétence en matière de contrôle fiscal et de lutte contre la fraude.

Le suivi des organismes sans but lucratif par ce ministère relève d'une logique de transparence financière des associations, non du contrôle fiscal ; il ne requiert donc pas un accès direct et illimité à des fichiers protégés. Les administrations compétentes disposent déjà de voies légales pour obtenir des informations fiscales, à condition que leur demande soit motivée et proportionnée.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Comme j'ai pu le vérifier auprès du ministère de l'intérieur, vos craintes ne sont pas avérées.

L'accès aux fichiers sera limité à dix ou quinze agents de l'administration centrale. Ils seront habilités individuellement selon une procédure stricte : après avoir été désignés par le directeur compétent, ils recevront, au terme d'une enquête administrative approfondie, une habilitation « secret-défense » ou « secret fiscal ». En outre, la finalité de l'accès est précisément définie : il s'agit uniquement de contrôles portant sur la transparence financière et la capacité patrimoniale des OSBL (organismes sans but lucratif). Enfin, la traçabilité est garantie. Toutes les

consultations devront être enregistrées par un dispositif, sous l'autorité du premier ministre, comme pour les services de renseignement.

Cet article est absolument nécessaire car les OSBL sont de plus en plus utilisés comme structures écrans pour faire transiter des capitaux illicites, notamment via des SCI (sociétés civiles immobilières), des biens immobiliers ou des montages patrimoniaux impossibles à détecter sans accès aux bases de données de la DGFIP sur les patrimoines.

Un exemple récent montre la nécessité du dispositif. Lors de la dissolution d'une association radicale, l'accès ponctuel à la base nationale des données patrimoniales a permis d'identifier des biens immobiliers dissimulés et d'empêcher qu'ils soient transférés à d'autres associations illégitimes. La DGFIP a confirmé qu'un accès direct éviterait de surcharger ses services par des demandes successives et garantirait la réactivité du contrôle, certains montages se dénouant en quelques jours.

L'article propose un outil indispensable pour que les agents des services centraux du ministère de l'intérieur, désormais doté d'un pôle de contrôle des OSBL, puissent exercer les missions qui leur sont confiées par la loi.

M. le président Éric Coquerel. Je suis très étonné par votre avis, qui me semble totalement contradictoire avec celui que vous avez donné tout à l'heure sur les amendements de Mme Pirès Beaune relatifs aux agents des services de renseignement.

Peut-être avez-vous un préjugé plus favorable à l'égard des agents du ministère de l'intérieur qu'envers ceux des services cités par Mme Pirès Beaune, mais le mécanisme est le même : il s'agit de permettre à des agents chargés du renseignement administratif d'accéder à des données couvertes par le secret fiscal, sans aucun contrôle de l'autorité judiciaire.

Je ne veux pas entrer dans le débat relatif au degré de confiance que l'on peut avoir envers tel ou tel service – je ne réfléchis pas comme cela. Je considère que l'accès à ces données doit être autorisé par l'autorité judiciaire.

M. Charles de Courson (LIOT). Cet article est un cavalier car le projet de loi vise à lutter contre la fraude fiscale et sociale, et non à empêcher le détournement des structures associatives.

Par ailleurs, je crois me souvenir que les associations n'ont pas le droit de mettre en location leurs immeubles, ni de procéder à des placements financiers. Un ouvrage célèbre avait d'ailleurs dénoncé les associations lucratives sans but.

Les vérifications opérées pour détecter ce type de détournement relèvent du contrôle des associations. Or, la liberté d'association étant un droit constitutionnel, il faut aborder la question de leur contrôle avec beaucoup de doigté.

Je voterai contre l'article.

M. Eddy Casterman (RN). Je reviens sur l'exposé sommaire de l'amendement de notre collègue d'extrême gauche Mathilde Feld, qui voue aux gémonies un journaliste de *Frontières*, Erik Tegnér, en mentionnant des faits pour lesquels il n'a pas été condamné. Chère madame, avant de donner des leçons de morale, faites le ménage dans vos rangs en excluant Raphaël Arnault qui, lui, a été condamné pour violences !

M. le président Éric Coquerel. Si j'étais à votre place, je serais plus prudent s'agissant d'une personne dont on peut mettre en question le titre de journaliste et qui a jeté en pâture les noms de collaborateurs parlementaires.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je partage votre analyse, monsieur le président. Cet article autorise des agents du ministère de l'intérieur à accéder à des fichiers fiscaux, ce qui est précisément ce que je demandais pour les agents de l'URF. Par cohérence, je soutiendrai donc la position de M. Labaronne et m'opposerai à ces amendements de suppression.

Je voulais vous remercier, monsieur le président, pour la manière dont vous avez apprécié la recevabilité des amendements et les explications que vous avez apportées concernant l'irrecevabilité de plusieurs d'entre eux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Lorsqu'une association est dissoute par le fait d'une décision administrative – et non pénale –, l'article prévoit que certains agents habilités du ministère de l'intérieur pourront disposer d'informations sur ses finances ou son patrimoine. Il ne faut pas mal interpréter l'objet de l'article. On sait que le secteur associatif est de plus en plus utilisé par la criminalité organisée pour blanchir de l'argent, notamment issu du trafic de drogue. Il s'agit tout simplement de connaître le patrimoine d'une association dissoute, pour empêcher que ce dernier échappe à un contrôle fiscal ou que les actifs soient transférés. Un service a par exemple constaté qu'en l'espace d'un mois et demi, deux associations ayant un objet fictif avaient pu transférer à l'étranger une somme de 1,5 million d'euros liée au narcotrafic, à des fins de blanchiment.

M. le président Éric Coquerel. Votre argument consiste à dire que l'objectif est suffisamment important pour justifier la mesure, ce qui est subjectif. Christine Pirès Beaune s'était pour sa part appuyée sur le même type de justification pour proposer d'accorder des pouvoirs supplémentaires à l'administration sans que celle-ci ait à solliciter l'autorisation de la justice.

En cas d'enquête en matière de narcotrafic, des investigations seront évidemment menées sur les modalités de blanchiment, ce qui rend inutile l'octroi de pouvoirs aussi étendus à l'administration. Je suis d'accord avec Charles de Courson sur la liberté d'association : on ne peut pas tirer prétexte de l'urgence pour s'abstraire de la protection apportée par l'État de droit.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Monsieur le rapporteur, les agents de la DGFIP contrôlent les associations. Mais on en arrive aux situations décrites par Christine Pirès Beaune et par vous-même parce qu'au cours des dernières années, les agents issus de cette direction ont été éparpillés ; on a mis du contrôle fiscal partout sauf là où il l'aurait fallu, c'est-à-dire à la DGFIP. Les agents qui ont été déplacés ne peuvent utiliser l'ensemble des outils dont dispose la DGFIP. Je m'oppose à cet article car le bon modèle en matière de contrôle fiscal consiste à travailler de manière coordonnée au sein d'une seule structure, dont les agents sont formés et disposent des instruments nécessaires. C'est la seule manière de disposer d'informations fiables sur la réalité du contrôle fiscal.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF148 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*La commission émet un avis **défavorable** à l'adoption de l'article 3 bis B **modifié**.*

Article 3 bis C : *Adaptation du livre des procédures fiscales à la suppression du visa fiscal et remplacement de l'obligation de transmission systématique d'informations par l'administration fiscale à l'ordre des experts-comptables par une simple faculté*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 bis C **non modifié**.*

Article 3 bis : *Accès sous format dématérialisé aux informations demandées aux établissements de crédit par l'administration fiscale ou l'administration des douanes*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF150 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 bis **modifié**.*

Article 3 ter : *Clarification des conditions dans lesquelles un prestataire de services sur crypto-actifs peut être dispensé de déclarer en France lorsqu'il déclare déjà dans un autre État ou territoire remplissant les critères de substance et des obligations équivalentes*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 ter **non modifié**.*

Articles additionnels après l'article 3 ter : *Harmonisation des obligations déclaratives relatives aux actifs numériques et création d'une obligation de notification des portefeuilles auto-hébergés*

Amendement CF68 de M. Nicolas Sansu

M. Nicolas Sansu (GDR). Les cryptoactifs sont très peu encadrés – c’est leur raison d’être – et permettent toutes les dérives, qu’il s’agisse du financement d’activités délictueuses ou de la fraude déclarative.

Certes, des textes européens encadrent ce marché, comme le règlement de 2023 sur les marchés de cryptoactifs (Mica), qui traite de l’émission de jetons et de cryptoactifs, ou la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 8) qui, à compter du 1^{er} janvier 2026, facilitera la coopération entre États membres et obligera les prestataires de services sur actifs numériques à transmettre à l’administration fiscale des informations relatives à leurs utilisateurs européens.

Cependant, les prestataires de services sur les actifs numériques hébergés en France ne sont pas soumis à une obligation déclarative. La Cour des comptes, dans son rapport d’octobre 2023, ainsi que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans son rapport du 1^{er} décembre 2025, ont demandé que cette obligation soit étendue aux pays où les actifs sont hébergés. Cela permettrait par exemple d’inclure le groupe BPCE, qui a annoncé, le 8 décembre, la mise en vente de cryptoactifs par le biais de sa filiale Hexarq auprès de 12 millions de clients. Nous récupérerions ainsi quelques recettes fiscales sur les plus-values.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je suis favorable à cet amendement qui corrige une asymétrie injustifiée et répond très précisément aux recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires.

La commission adopte l’amendement.

Amendement CF64 de M. Nicolas Sansu

M. Nicolas Sansu (GDR). Il s’agit d’instaurer une obligation annuelle de déclaration à l’administration fiscale de la valeur vénale des portefeuilles d’actifs numériques auto-hébergés, ou coffres-forts numériques. Pour le moment, nous ne savons absolument pas ce qu’ils contiennent puisque les obligations déclaratives prévues par la DAC 8 ne s’appliquent pas à ceux qui sont directement détenus sur la blockchain ; elles s’imposent uniquement aux prestataires de services sur cryptoactifs, sites servant d’intermédiaires – comme Binance ou eToro. L’amendement ne vise pas à appliquer la DAC 8 aux portefeuilles auto-hébergés mais simplement à permettre à l’administration fiscale d’avoir connaissance de leur existence, afin de remédier à une situation qui, selon le CPO et la Cour des comptes, est source de distorsion en matière d’imposition du patrimoine. Pour information, le flux illicite annuel mondial de cryptoactifs porte sur un montant estimé entre 40 et 100 milliards de dollars, et ne cesse d’augmenter.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous avez parfaitement raison. Avis favorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Bien que je sois très favorable à cet amendement, il me semble que sa rédaction devrait être améliorée. En effet, il

prévoit que les détenteurs de portefeuilles d'actifs numériques auto-hébergés « doivent notifier chaque année à l'administration fiscale, dans des conditions et délais fixés par décret, la valeur vénale de leur portefeuille [...] », mais toute la question est de savoir à quelle date ils doivent le faire. Doivent-ils en notifier le montant au 31 décembre – auquel cas le portefeuille sera évidemment vide – ou informer l'administration de la totalité des transactions ayant eu lieu au cours de l'année, ce qui donnerait une vision plus juste ?

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

Article additionnel après l'article 3 ter : *Évaluation annuelle harmonisée des fraudes fiscales, sociales et douanières*

Amendement CF122 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). Nous manquons d'une estimation consolidée, homogène et pérenne du niveau réel de la fraude fiscale, sociale et douanière – comme M. Moscovici l'a souligné lors de sa récente audition. Sans dispositif national d'évaluation annuelle, le Parlement et le gouvernement ne disposent pas des outils nécessaires pour orienter les contrôles, identifier les vulnérabilités et apprécier l'effet des mesures prises. L'approche actuelle, fragmentée entre administrations, ne permet ni d'obtenir une vision d'ensemble, ni de mener un pilotage sur la base de données recoupées.

C'est pourquoi nous proposons de créer un système d'évaluation unifié, à moyens constants, soumis à un contrôle méthodologique indépendant assuré par le Conseil des prélèvements obligatoires, qui serait garant de la rigueur statistique et de la neutralité institutionnelle de l'outil. Ce dispositif renforcerait la transparence, améliorerait la cohérence des méthodes administratives et donnerait aux décideurs publics une base objective pour concevoir, ajuster et évaluer les politiques de lutte contre les fraudes.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il est effectivement nécessaire de disposer d'une estimation annuelle fiable, objective et cohérente des fraudes, respectant une méthodologie unifiée, afin de piloter efficacement les politiques antifraudes. Avis favorable.

M. Charles de Courson (LIOT). C'est une excellente idée, qui est mise en pratique dans d'autres pays, notamment scandinaves. Le principe est d'examiner minutieusement des échantillons pour obtenir un ordre de grandeur de la fraude.

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

Article 9 : *Améliorer la coopération entre l'Autorité des marchés financiers et les parquets*

Amendement CF157 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à renforcer les garanties associées à la consultation du fichier national des comptes bancaires signalés pour risque de fraude (FNC-RF). Si j'étais malicieux, je l'appellerais « fichier Labaronne », puisqu'il est issu de ma proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire, qui a été adoptée à l'unanimité au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Le Sénat a décidé d'ouvrir le FNC-RF aux administrations publiques chargées de lutter contre la fraude et aux sociétés de financement comme Cetelem. La Banque de France et la DGFIP sont favorables à cette extension. En effet, les réseaux criminels qui recourent à des comptes frauduleux ne les utilisent pas uniquement pour réaliser des fraudes aux virements, mais aussi pour souscrire des crédits qu'ils ne remboursent pas ou pour détourner des aides publiques.

J'ai consulté la Cnil pour m'assurer que l'accès au fichier se fasse dans le respect des données personnelles associées. L'amendement vise à clarifier la rédaction introduite par le Sénat en précisant que les administrations chargées de lutter contre les fraudes sociales et fiscales, ainsi que les sociétés de financement, peuvent consulter le fichier mais non obtenir une copie des informations. En outre, l'avis préalable de la Cnil est obligatoire pour définir les modalités d'accès au fichier.

M. Charles de Courson (LIOT). Tel qu'il est rédigé, votre amendement permet aux sociétés de financement d'accéder à l'intégralité du fichier. N'est-ce pas excessif ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Quand nous avons instauré ce fichier, dans le cadre de ma proposition de loi, nous en avons limité l'accès afin de nous assurer, dans un premier temps, de son caractère opérationnel, sous l'égide de la Banque de France. Cette dernière, que j'ai interrogée, m'a indiqué que le dispositif était mature et qu'il serait judicieux de l'élargir aux sociétés de financement car de nombreuses fraudes passent par ce canal. En effet, des crédits sont contractés avec des numéros internationaux de compte bancaire (Iban) frauduleux et ne sont jamais remboursés.

M. le président Éric Coquerel. Cette disposition ne figurait-elle pas déjà dans la rédaction du Sénat ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement du Sénat autorisait les administrations et les sociétés de financement à disposer d'une copie, alors que mon amendement ne prévoit qu'une simple consultation.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF56 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons de supprimer les alinéas 5 à 10 de l'article 9, qui permettent à l'administration d'accéder au fichier

national des comptes bancaires signalés pour risque de fraude tenu par la Banque de France.

En effet, l'inscription d'une identité bancaire dans le FNC-RF résulte non pas d'une enquête pénale, mais de soupçons et de faisceaux d'indices pouvant signaler un comportement délictueux. Par ailleurs, ce fichier est alimenté majoritairement par des entreprises privées, comme les banques et les intermédiaires financiers, qui se fondent sur des dispositifs internes de lutte contre la fraude dénués de toute transparence. La loi a donc en partie délégué à des acteurs privés la détection de comportements potentiellement frauduleux.

Alors que le Parlement a créé le FNC-RF le mois dernier, le Sénat revient à la charge pour tenter de raboter des garanties essentielles : il a ainsi voté un amendement visant à permettre à l'ensemble des administrations intéressées par la fraude d'accéder au fichier. Non seulement des informations confidentielles pourront être divulguées aux services de l'État, mais le dispositif ne définit pas clairement les administrations autorisées à y accéder – la question est déléguée au pouvoir réglementaire. Cela aboutit à une situation ubuesque. En effet, l'administration s'autorise elle-même à consulter les informations sensibles de milliers de nos concitoyens. Il serait plus pertinent de renforcer le personnel de la Banque de France, plus particulièrement son service dédié à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, l'ACPR (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution).

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement comporte une erreur de rédaction : les alinéas qu'il tend à supprimer ne traitent pas de l'accès au FNC-RF mais permettent aux parquets de transmettre des pièces de procédure pénale à l'AMF sur les faits qu'elle est compétente pour sanctionner.

Par ailleurs, j'ai déposé un amendement visant à soumettre à la Cnil l'arrêté qui identifiera les autorités habilitées à accéder au fichier, selon des modalités protectrices des libertés publiques, et à proscrire toute transmission de copies des données aux administrations. Voilà qui est de nature, me semble-t-il, à répondre à votre préoccupation. Avis défavorable.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF158 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **modifié**.*

Article 9 bis : *Levée du secret professionnel de l'Autorité des marchés financiers (AMF) à l'égard des administrations fiscales des collectivités ultra-marines du Pacifique*

Amendement de suppression CF117 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Sous le couvert de la lutte contre la fraude fiscale, l'article 9 *bis* porte atteinte au partage de compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie garanti par l'accord de Nouméa et par la loi organique.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il me semble qu'il y a une incompréhension. L'article 9 *bis*, qui a été introduit par le sénateur calédonien Georges Naturel, ne fait que tirer les conséquences de la loi du pays du 30 août 2025, qui vise à améliorer les dispositifs d'échange automatique d'informations de la Nouvelle-Calédonie. Si une intervention du législateur national est nécessaire, c'est parce que le secret professionnel de l'AMF relève de la matière bancaire où l'État est seul compétent.

Cette transmission d'informations facilitera les missions des services fiscaux néo-calédoniens. L'AMF pourra par exemple les informer des manquements d'organismes financiers à leurs obligations de déclaration qu'elle aura identifiés au cours de ses contrôles. Il me semble qu'il s'agit d'un bel exemple de coopération entre l'État central et la Nouvelle-Calédonie. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF159 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis modifié.

Article additionnel après l'article 9 bis : Habilitation des enquêteurs de l'AMF à concourir aux enquêtes pénales en matière d'abus de marché

Amendement CF152 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il s'agit de permettre à l'autorité judiciaire de saisir les enquêteurs de l'AMF afin de lutter plus efficacement contre les abus de marché. Les parquets et l'AMF y sont très favorables. En effet, les enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la fraude financière, les abus de marché et les délits d'initié sont peu nombreux et logés pour la plupart à l'AMF. Il serait intéressant que les parquets bénéficient de leur expertise. Ces enquêteurs sont déjà souvent sollicités comme experts, mais nous proposons de les associer pleinement aux actes d'investigation portant sur un contentieux spécifique et complexe. Cela aurait le mérite de les faire sortir de Paris et de permettre aux parquets régionaux de profiter de leurs compétences.

M. le président Éric Coquerel. Il s'agit donc bien d'une cosaisine avec la police judiciaire ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Oui.

M. Charles de Courson (LIOT). Cet amendement n'est-il pas un cavalier ? Il évoque les abus de marché, qui ne sont pas la même chose que la fraude fiscale et sociale.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons considéré qu'il présentait un lien indirect avec le texte puisqu'il traite de questions relatives à la coopération entre l'AMF et le parquet, comme l'article 9.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Nous sommes en effet dans le prolongement de l'article 9. Les enquêteurs de l'AMF sont spécialisés dans les montages un peu complexes, liés par exemple aux abus de marché. Dans le cadre d'enquêtes, il serait intéressant qu'ils apportent leur appui aux services de police, qui ne sont pas toujours familiers de ces infractions, ne serait-ce que pour accélérer la procédure judiciaire.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : *Accès du rapporteur de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers aux informations financières et patrimoniales des personnes mises en cause*

Amendements identiques CF128 de M. Éric Coquerel et CF151 de M. Daniel Labaronne

M. le président Éric Coquerel. Lorsqu'elle doit prononcer des sanctions pour abus de marché, l'AMF ne dispose pas d'informations suffisantes pour déterminer le montant approprié. Nous proposons que la DGFIP puisse lui transmettre ces informations, conformément à une recommandation de l'AMF.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'objectif est que la commission des sanctions de l'AMF dispose d'informations fiables et récentes sur la situation financière et patrimoniale des personnes mises en cause, afin de fixer le quantum des sanctions.

La commission adopte les amendements.

Article additionnel après l'article 9 bis : *Extension de la compétence de sanction de l'Autorité des marchés financiers aux offres au public irrégulières de part sociales*

Amendements identiques CF129 de M. Éric Coquerel et CF168 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis

M. le président Éric Coquerel. Nous souhaitons permettre à l'AMF de sanctionner, lorsqu'elles sont irrégulières, les offres au public de parts sociales de sociétés commerciales et de sociétés coopératives constituées sous une forme autre que la société anonyme.

La commission des sanctions de l'AMF ne dispose que d'une compétence partielle pour sanctionner les offres au public de parts sociales irrégulières. Elle ne peut sanctionner que celles que réalisent des sociétés civiles de placement immobilier, des banques mutualistes et des sociétés coopératives sous forme de société anonyme – les autres offres au public, qui portent sur des parts sociales non autorisées expressément par la loi, ne pouvant être sanctionnées que par les juridictions civiles.

Alors que se développent, en ligne notamment, des souscriptions pour des montants très élevés de parts sociales dans des conditions pouvant porter atteinte à la protection des consommateurs, il convient de dissuader plus fortement les offres irrégulières en autorisant la commission des sanctions de l'AMF à sanctionner les violations. Là encore, il s'agit d'une recommandation de l'AMF.

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

Article additionnel après l'article 9 bis : *Faculté de prononcer une double interdiction portant sur l'exercice d'un mandat social au sein d'une société cotée et sur la négociation d'instruments financiers pour compte propre*

Amendement CF164 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il s'agit d'offrir la faculté à la commission des sanctions de l'AMF de prononcer une interdiction d'exercer un mandat social au sein d'une société dont les titres sont admis à la négociation, et de négocier des instruments financiers pour compte propre à l'encontre d'auteurs d'abus de marché.

Cet élargissement du panel des sanctions pouvant être prononcées à l'encontre de professionnels non régulés permettrait à la commission des sanctions de réprimer au mieux le comportement de certaines personnes mises en cause qui, bien qu'elles ne puissent pas faire l'objet d'une sanction pécuniaire élevée à raison de leur situation financière, n'ont pas respecté la réglementation financière, par exemple en diffusant de fausses informations afin de manipuler les cours. C'est une demande forte de l'AMF.

M. Charles de Courson (LIOT). L'AMF peut-elle priver un citoyen du droit d'exercer un mandat social, qui ressortit aux libertés individuelles ? Cela ne relève-t-il pas de la seule compétence du juge ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'AMF est une autorité administrative, qui peut prononcer des sanctions administratives.

M. Charles de Courson (LIOT). Priver les gens du droit d'exercer un mandat est attentatoire aux libertés individuelles.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cela relève des compétences de la commission des sanctions – elle a d'ailleurs déjà pris des

décisions en ce sens. Nous parlons d'une procédure qui respecte les principes du contradictoire et de la proportionnalité des sanctions, et il est bien sûr possible de faire appel de la décision de cette autorité administrative. Le dispositif est bien cadré.

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

Après l'article 9 bis

Amendement CF16 de M. Matthias Renault

M. Eddy Casterman (RN). Les services de transfert de fonds du type de Western Union, MoneyGram ou WorldRemit sont largement utilisés dans le cadre du blanchiment des produits de fraudes et de leur envoi à l'étranger. La législation en vigueur cible essentiellement le blanchiment d'argent dans le cadre du narcotrafic et le financement du terrorisme, ce qui est insuffisant.

Nous proposons de renforcer la surveillance des profils à risque en permettant à la cellule du renseignement financier national en charge de ces questions d'accéder au nouveau fichier recensant les Iban frauduleux, créé par la loi du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire, et d'en croiser les données avec les informations qui lui sont obligatoirement remontées dans le cadre des transferts de fonds.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement me paraît satisfait. Le texte issu du Sénat permettra aux administrations chargées de la lutte contre la fraude fiscale d'accéder au fichier – Tracfin est évidemment le premier concerné.

Par ailleurs, vous ne précisez pas les modalités d'accès au fichier, ce qui risque de poser des difficultés au regard du RGPD.

Enfin, je ne suis pas certain de comprendre les deuxième et troisième alinéas de votre amendement. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de complexifier le travail de Tracfin en détaillant dans la loi les croisements qu'il doit réaliser. Avis défavorable.

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

Amendement CF11 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Il arrive que les très grandes fortunes acquièrent et revendent des œuvres d'art à l'abri des systèmes d'imposition. Le scandale des Pandora Papers a démontré que l'art n'échappait pas à la fraude fiscale internationale. Néanmoins, je retire l'amendement car le seuil fixé est trop bas.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CF82 de M. Franck Allisio

M. Jocelyn Dessigny (RN). L'amendement vise à rendre obligatoire l'accord préalable unilatéral de l'administration fiscale sur la politique de prix de transfert menée par toute entreprise dont le chiffre d'affaires en France excède 50 millions d'euros. M. Sansu a déposé un amendement identique.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement pour plusieurs raisons. D'abord, une telle obligation ferait peser une charge excessive sur l'administration fiscale, qui n'a pas la capacité d'instruire un volume aussi important d'accords préalables. Cela risque d'entraîner un accroissement des délais et un engorgement administratif. Ensuite, l'accord préalable est un outil de sécurisation conçu pour les situations complexes ; le rendre systématique rigidifierait inutilement le cadre fiscal et alourdirait les obligations de conformité, y compris pour les entreprises dont les prix de transfert ne présentent pas d'enjeu majeur. En outre, cette obligation pourrait nuire à l'attractivité du territoire en augmentant les coûts et les délais administratifs au détriment de la compétitivité de ces entreprises. Je rappelle par ailleurs que le dispositif de lutte contre les abus en matière de prix de transfert a déjà été renforcé par la loi de finances pour 2024. Il serait préférable d'en évaluer les effets avant d'envisager une réforme aussi lourde. Enfin, en rendant obligatoire l'accord préalable, on détournerait les moyens de contrôle de l'administration fiscale des dossiers réellement à risque, ce qui pourrait paradoxalement affaiblir la lutte contre l'optimisation agressive.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le chiffre d'affaires minimal a été fixé à un niveau élevé – 50 millions – afin de ne pas bloquer l'administration.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Même si le seuil pourrait être rehaussé, je trouve l'amendement intéressant car il protège aussi les entreprises. La mission *Remboursements et dégrèvements*, sur laquelle porte mon rapport budgétaire, rend compte de nombreux contentieux qui coûtent cher à l'État et qu'il gagne parfois lorsque les entreprises sont condamnées pour des prix de transfert mal évalués. Pourriez-vous nous dire combien d'entreprises seraient concernées, monsieur le rapporteur ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. À 50 millions d'euros, l'amendement va toucher les ETI (entreprises de taille intermédiaire), qui sont 7 500 en France, et va charger la barque de la DGFIP. Je rappelle que celle-ci, dans une logique d'efficacité, préfère concentrer ses moyens d'investigation sur les dossiers de fraude massive qui permettent de recouvrer des sommes élevées. En imposant un accord préalable pour des dossiers qui ne sont pas forcément problématiques, vous allez rigidifier le système et mobiliser beaucoup d'énergie pour un rendement aléatoire. La DGFIP considère que c'est une fausse bonne idée.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je ne sais pas qui vous avez auditionné à la DGFIP, mais les syndicats ne tiennent pas le même discours. Le prix de transfert

est l'un des éléments les plus problématiques des règlements d'ensemble car l'administration ne sait pas l'analyser. Les grandes entreprises s'abritent derrière cette valorisation pour contester les redressements qui leur sont notifiés. L'accord préalable me paraît donc une excellente idée.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : Généralisation d'une obligation déclarative subsidiaire pesant sur les filiales françaises de groupes multinationaux

Amendement CF114 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). L'amendement vise à améliorer les dispositions relatives au suivi des informations fiscales pays par pays afin de mieux cibler les efforts dans la lutte contre l'évasion fiscale des très grandes entreprises. Pour cela, il est proposé d'imposer aux sociétés établies en France et appartenant à une personne morale établie dans un État ou un territoire qui n'impose pas de déclaration pays par pays de déposer cette déclaration en France pour l'ensemble des entités du groupe. Seraient ainsi levés les obstacles à l'obtention de l'intégralité des informations relatives aux activités des groupes multinationaux implantés en France mais ayant leur siège dans un pays n'assurant pas une transmission satisfaisante des informations. L'administration fiscale disposerait d'un interlocuteur physiquement présent sur le territoire, vers lequel se tourner pour clarifier des soupçons de fraude ou d'évasion fiscale ou réaliser un contrôle sur pièces et sur place.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Actuellement, une entreprise établie en France et contrôlée par une personne morale localisée dans un État ne prévoyant pas le *reporting* des bénéfices pays par pays doit déposer une déclaration en France dans deux cas de figure : soit parce que cette entreprise a été désignée par le groupe, soit parce qu'elle ne peut pas démontrer qu'une autre entité du groupe située en France ou dans un État coopératif a été désignée pour faire cette déclaration. Vous proposez de restreindre la deuxième condition aux seules entités présentes en France. Cela représentera une charge colossale car l'entreprise française sera désignée pour que les autres n'aient pas à faire le *reporting*, même si elle est la seule représentante du groupe en France ; elle devra déposer une déclaration pour l'ensemble du groupe. Le dispositif en vigueur prévoit des échappatoires, ce qui n'est pas le cas de la disposition proposée, qui présente trop de risques. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 9 bis

Amendement CF6 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Dans l'objectif de lutter contre l'évasion fiscale, dont le Conseil constitutionnel affirme qu'il fait partie intégrante de

l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, l'amendement a pour objet de demander aux cabinets de conseil qui commercialisent des prestations de conseil en matière de fiscalité de transmettre à l'administration les schémas commercialisés, dès lors que ces derniers permettent une économie d'impôt sur les bénéfices d'au moins 1 million d'euros ou qu'ils concernent les transactions entre l'entreprise bénéficiaire et une entité située dans un État non coopératif ou à fiscalité privilégiée.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Sur le fond, je ne suis pas en désaccord avec votre position. Néanmoins, après consultation des services fiscaux, il semblerait que l'amendement soit satisfait. La directive européenne du 25 mai 2018, dite DAC 6, transposée par l'ordonnance du 21 octobre 2019, oblige déjà les personnes fournissant des services fiscaux à déclarer les dispositifs transfrontières potentiellement agressifs sur le plan fiscal. Pour déterminer le caractère agressif d'un dispositif, on utilise des marqueurs qui déclenchent l'obligation déclarative. Les transactions avec des entités situées dans les États et territoires non coopératifs sont l'un de ces indicateurs. Je vous demande donc de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

L'amendement est retiré.

Article additionnel après l'article 9 bis : Obligation de déclaration des opérations réalisées avec un État ou territoire non coopératif (ETNC) ou soumis à un régime fiscal privilégié

Amendement CF5 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Toujours dans l'idée de lutter contre l'évasion fiscale, et afin que l'administration n'ait pas à investir de trop grandes ressources pour découvrir où pourraient se situer les montages menant à l'évasion fiscale, l'amendement prévoit une déclaration systématique à l'administration des opérations de réorganisation d'entreprises dès lors que les éléments de valeur sont transférés par une entreprise établie en France à une entreprise liée établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement est satisfait par la directive DAC 6. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : Saisine des agents de la DGFIP pour concourir aux enquêtes pénales en matière de blanchiment

Amendement CF4 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). L'amendement vise à intégrer le blanchiment, simple comme aggravé, dans la liste des infractions pénales pour lesquelles les

agents de la DGFIP peuvent concourir aux enquêtes menées sur instruction du procureur de la République.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'idée est intéressante mais les services fiscaux nous disent qu'ils n'ont pas l'expertise nécessaire. Le blanchiment n'est pas leur cœur de mission, contrairement à ce que leur compétence en matière de lutte contre la fraude pourrait intuitivement laisser penser. C'est Tracfin qui possède cette compétence. Par ailleurs, l'autorité judiciaire peut d'ores et déjà saisir les services d'enquête judiciaire spécialisés en matière fiscale. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Je suis très favorable à l'amendement et, plus généralement, à ce que la DGFIP soit chargée, à titre principal, de la lutte contre le blanchiment.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Face à l'éclatement du contrôle fiscal et à l'accès à de nouvelles fraudes, cette mesure pourrait être intéressante mais, d'un autre côté, Tracfin est une structure ancienne qui a acquis une grande expérience et qui a noué à l'échelon européen des relations que n'a pas la DGFIP. Je n'ai pas d'avis tranché sur cet amendement ; j'y réfléchirai d'ici à la séance publique.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je disais tout à l'heure que les enquêteurs de l'AMF étaient compétents et volontaires pour soutenir les enquêtes de la police judiciaire. Là, c'est l'inverse : vous demandez leur concours aux services fiscaux, qui ne souhaitent pas vraiment participer aux enquêtes parce que, comme ils me l'ont dit en audition, ils estiment qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires et que ce n'est pas leur cœur de métier. Il ne faut peut-être pas vouloir être plus royaliste que le roi.

M. Laurent Baumel (SOC). Nous proposons de créer une compétence, pas une obligation. Nous verrons en séance.

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

Après l'article 9 bis

Amendement CF7 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Je le retire, M. Sansu ayant déposé, sur ce sujet, un amendement plus intéressant.

*L'amendement est **retiré**.*

Article additionnel après l'article 9 bis : Levée du secret professionnel des notaires, commissaires-priseurs et experts à l'égard de l'administration fiscale pour les successions et donations supérieures à deux millions d'euros

Amendement CF12 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Cet amendement prévoit que, si l'administration fiscale demande des éléments détaillés et exhaustifs relatifs à l'expertise ou à l'évaluation réalisée par un intervenant extérieur – commissaire-priseur, notaire, etc. – sollicité par des héritiers pour asseoir les valeurs d'actifs patrimoniaux dans le cadre d'un contrôle portant sur une succession ou une donation supérieure à 2 millions d'euros, ces éléments lui soient fournis, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. C'est une atteinte très lourde au secret professionnel des notaires et des commissaires-priseurs. Par ailleurs, pourquoi le seuil est-il fixé à 2 millions ? Le champ de l'amendement est trop large. Les services fiscaux préfèrent des contrôles ciblés sur les opérations les plus opaques, dont le rendement est élevé.

M. Charles de Courson (LIOT). Si l'on se contente de demander à l'expert comment il est arrivé au montant final de l'évaluation, le secret professionnel ne me paraît pas s'appliquer. Pour les commissaires-priseurs, c'est un peu plus compliqué, mais les ventes sont publiques et on peut connaître le prix de marché ; l'amendement, sous ce rapport, ne présente pas une grande utilité. En revanche, les notaires sont tenus au secret professionnel. Il conviendrait de demander au Conseil supérieur du notariat, d'ici à la séance publique, si l'amendement n'est pas contraire à certaines dispositions législatives.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Les notaires sont des officiers ministériels ; à ce titre, ils ont une obligation de sincérité et de probité. Je ne vois pas en quoi la levée du secret professionnel au bénéfice de l'administration fiscale poserait problème. En outre, pour avoir assisté à l'audition de M. Moscovici sur le pacte Dutreil, je crois que nous serions bien inspirés de comprendre selon quelles modalités certains notaires organisent les transmissions. Je suis tout à fait favorable à l'amendement.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je ne comprends pas très bien la finalité poursuivie. Le contrôle par l'administration est une procédure contradictoire qui permet au contribuable de faire état des éléments de l'évaluation, y compris de ceux qui lui ont été fournis par le professionnel. Je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire de prévoir, en sus, la levée du secret professionnel. Faisons confiance aux professionnels, qui réalisent leurs évaluations en connaissance de cause à partir des statistiques et des bases de données qu'ils détiennent, et qui sont aussi dans les mains de l'administration. Je voterai contre l'amendement.

M. Eddy Casterman (RN). Le montant de 2 millions, qui ne correspond à aucune valeur de référence, semble sorti du chapeau. En outre, si l'administration peut missionner des experts pour procéder à une évaluation, elle ne doit en aucun cas aller à l'encontre du secret professionnel en demandant aux praticiens des informations confidentielles sur leurs clients. Nous nous opposerons à cet amendement.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le seuil de 2 millions a été retenu car il exclut 99 % des successions, ce qui évite de surcharger l'administration. L'amendement nous a été suggéré à la suite du scandale qui a éclaté il y a quelques années concernant une succession pour laquelle des œuvres d'art, entre autres, avaient été sous-valorisées. Le notaire s'appuie souvent sur l'expertise des commissaires-priseurs pour évaluer les biens ; comme dans toute profession, certains commissaires-priseurs sont moins honnêtes que d'autres et recherchent moins l'objectivité demandée par l'administration fiscale que la satisfaction de leur client.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : *Extension de l'obligation de conservation de certains documents aux fins de contrôle fiscal*

Amendement CF88 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). L'amendement vise à mettre fin au hiatus apparent entre le délai de dix ans dont dispose l'administration pour exercer son droit de reprise dans le cadre des contrôles fiscaux et l'obligation de conserver les documents pendant six ans.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Avis favorable. L'harmonisation à dix ans de la conservation des documents relatifs à la piste d'audit fiable renforcerait la sécurité juridique et la qualité du contrôle.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : *Renforcement de la lutte contre la fraude en matière de taxe d'habitation sur les résidences secondaires en étendant les informations communiquées par l'administration fiscale aux collectivités territoriales*

Amendements identiques CF163 de M. Daniel Labaronne et CF40 de M. Laurent Baumel

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Mon amendement a pour objet de renforcer la lutte contre la fraude à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en étendant les informations communiquées par l'administration fiscale aux collectivités territoriales. Il vise notamment à ce que soit transmise à ces dernières la liste des locaux connus, avec la situation d'occupation déclarée par le propriétaire ou mise à jour par l'administration et, pour les locaux vacants, le motif de la vacance. Les collectivités locales auront ainsi la liste de l'ensemble des logements situés sur leur territoire, avec leur situation d'occupation et leur localisation. Si les services d'une collectivité locale identifient un logement occupé à titre de résidence secondaire ou vacant, ils pourront le signaler à l'administration fiscale.

Mme Véronique Louwagie (DR). L'administration sera-t-elle en mesure de fournir ces éléments au 1^{er} janvier 2026 ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Sans doute, puisque l'amendement a été rédigé à la demande des services fiscaux.

M. Charles de Courson (LIOT). L'amendement est intéressant mais, concrètement, comment ferez-vous pour l'appliquer dans une ville de 170 000 habitants, par exemple ? Dans une commune de 200 ou 300 habitants, c'est envisageable : les commissions locales qui se réunissent au moins une fois par an pourront effectuer un pointage. En revanche, je ne vois pas comment le maire de Paris – ni même les maires d'arrondissement – procéderont.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je regrette d'avoir essayé un refus de l'administration fiscale lorsque j'ai demandé que la taxe sur les locaux vacants soit établie par secteur ou quartier plutôt qu'à l'échelle de la commune, relayant en cela une demande des collectivités locales. Alors qu'elle ne répond pas à cette requête des maires, je suis surprise que l'administration accepte de communiquer ces informations.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Les services fiscaux fourniraient aux collectivités locales qui en feraient la demande des informations sur les logements vacants afin que les taxes correspondent à la situation réelle des logements.

La commission adopte les amendements.

Après l'article 9 bis

Amendement CF107 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). La dématérialisation croissante des échanges et l'essor des plateformes numériques ont profondément modifié les vecteurs de fraude à la TVA, aux revenus imposables et aux revenus occultes générés en ligne. Si le dispositif DPI-DAC 7 constitue un progrès, il ne couvre qu'une partie des flux ; une partie significative des transactions transitant par des établissements de paiement, des émetteurs de monnaie électronique ou des plateformes échappe encore à toute exploitation anti-fraude. L'explosion des remboursements de crédit de TVA, passés de 49,5 milliards d'euros en 2015 à 79,3 milliards en 2024 – ce qui représente une hausse de plus de 60 % – doit nous alerter sur la montée en puissance potentielle de schémas frauduleux utilisant les mêmes circuits, à savoir l'établissement de fausses factures, la création de sociétés éphémères, la multiplication des comptes ou encore l'interposition d'entités situées à l'étranger. Dans ce contexte, l'absence de transmission régulière et harmonisée des données empêche l'administration de détecter efficacement des comportements atypiques et procéder à des contrôles ciblés. L'amendement vise à améliorer la capacité de la DGFIP à automatiser le repérage des schémas frauduleux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Si je partage évidemment votre objectif, l'amendement est beaucoup trop large et représente un risque majeur pour la protection de la vie privée de nos concitoyens. Vous n'apportez aucune précision sur les informations communiquées ; le pouvoir réglementaire est donc susceptible d'étendre la liste autant qu'il le veut. Pour rappel, les établissements de paiement que vous visez comprennent l'ensemble des banques et des établissements de crédit, qui pourraient avoir à transmettre toutes les informations dont ils disposent sur les transactions réalisées par leurs clients : je ne suis pas sûr que ce soit ce que vous souhaitez. Enfin, vous ne précisez pas quelle autorité recevrait ces informations. Il conviendrait de retravailler l'amendement en vue de la séance.

L'amendement est retiré.

Amendement CF112 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). L'utilisation de chèques cadeaux et de cartes prépayées à usage limité, conçus pour des finalités commerciales ou sociales, sert à opérer des détournements documentés par Tracfin, tels que le versement d'avantages non déclarés, la rémunération dissimulée ou le contournement des règles sociales et fiscales. En l'absence de *reporting* obligatoire, ces instruments créent une zone d'ombre qui prive l'administration de la capacité à contrôler des flux pourtant massifs et facilement mobilisables dans des schémas frauduleux. L'amendement prévoit une obligation de transmission annuelle d'informations à l'administration fiscale afin que celle-ci dispose d'une vision consolidée de ces opérations et puisse croiser les données avec les déclarations fiscales et sociales des entreprises, renforçant ainsi la détection des avantages occultes. Il s'agit d'une mesure proportionnée, ciblée sur un angle mort identifié et pleinement cohérente avec l'objectif du projet de loi de moderniser les outils de lutte contre la fraude sans entraver l'usage légitime de ces moyens de paiement.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je le répète, les services fiscaux n'ont pas la compétence en matière de lutte contre le blanchiment et ne sont pas demandeurs de cette mission. D'après ce qu'ils nous disent, ces données ne leur seraient pas très utiles dans le cadre de leurs missions et induiraient un effort supplémentaire de traitement. Il serait plus adapté de transmettre ces informations à Tracfin.

Mme Christine Arrighi (EcoS). L'amendement ne vise pas seulement le blanchiment, mais aussi les détournements en tout genre.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 9 bis : Renforcement des obligations déclaratives pour les acquisitions de biens immobiliers en France par des personnes morales étrangères

Amendement CF110 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). Les acquisitions immobilières via des entités étrangères dépourvues de substance économique constituent un vecteur majeur de fraude fiscale et de blanchiment, comme l'a souligné Tracfin dans ses dernières analyses. L'interposition de sociétés-écrans, de trusts ou de structures immatriculées dans des pays imposant une faible transparence permet de masquer l'identité des bénéficiaires effectifs, de dissimuler l'origine des fonds et d'échapper à l'impôt. L'absence d'obligation déclarative empêche l'administration d'identifier efficacement ces montages à risque. L'amendement vise à sécuriser ces opérations en imposant, lors de l'acquisition, la collecte et la transmission systématique à l'administration fiscale des informations essentielles : bénéficiaires effectifs, origine des fonds et preuve d'une activité économique réelle.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Encore une fois, vous fléchez la remontée d'informations vers les services fiscaux alors qu'il conviendrait de les envoyer à Tracfin.

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

Article additionnel après l'article 9 bis : Demande de rapport portant sur les conditions dans lesquelles peuvent être renforcées les actions de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc

Amendement CF118 de Mme Mathilde Feld

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement, qui demande un rapport, ne me paraît pas justifié. L'article 9 bis offre un bel exemple de coopération à l'initiative de la Nouvelle-Calédonie ; c'est une erreur de croire que l'on imposerait, depuis Paris, l'extension unilatérale des compétences de l'AMF. En outre, je ne vois pas pourquoi la lutte contre la fraude fiscale et la délinquance en col blanc devrait être particulièrement renforcée en Nouvelle-Calédonie, ce qui pourrait apparaître comme une forme de stigmatisation de ce territoire. Avis défavorable.

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

2. Réunion du mercredi 10 décembre à 9 heures

Lors de sa réunion du mercredi 10 décembre 2025, la commission poursuit l'examen, pour avis, par délégation, des articles 1^{er}, 1^{er} bis, 3 à 3 ter, 9, 9 bis, 14, 15, 18 à 20 quater et 23 à 23 ter du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (n° 2115) (M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis).

Article 14 : Majoration de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus issus d'activités illicites et prise en compte de ces revenus pour le calcul des prestations sociales

Amendement CF58 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). En proposant de supprimer les alinéas 2 à 4, nous nous opposons à la généralisation de l'interdiction de cumul entre des revenus présumés illicites et l'ensemble des aides, prestations ou allocations servies sous condition de ressources.

Le Sénat a étendu le champ d'application de cet article bien au-delà des seuls revenus de remplacement, afin de viser l'intégralité du système de protection sociale – RSA, allocations familiales, APL (aides personnelles au logement), allocation adulte handicapé (AAH), allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), aides à la garde d'enfants, etc. Cette généralisation transforme une mesure ciblée en un mécanisme de surveillance et de sanction sociale généralisée. Elle est totalement disproportionnée et dangereuse.

Si cette mesure était appliquée, elle créerait un risque de précarisation extrême pour des personnes qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale. En effet, la transmission des informations par l'administration fiscale intervient sur la base de simples constatations dans le cadre d'une procédure judiciaire, sans attendre l'issue du procès pénal. Des familles entières pourraient ainsi basculer dans la misère sur la base de présomptions.

Il ne s'agit pas de revenus de confort ou de compléments de revenu : les prestations dont il est question garantissent l'accès aux besoins fondamentaux comme le logement, l'alimentation ou la santé.

Enfin, le texte ne prévoit aucun garde-fou : ni délai de mise en œuvre, ni droit de recours effectif clairement défini, ni mécanisme de réexamen en cas de relaxe pénale ultérieure.

Le rôle des prestations sociales n'est pas de sanctionner, mais de garantir à tous un minimum de dignité. Faire des organismes de protection sociale des auxiliaires de la répression pénale dénature leur mission.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Disons-le très clairement : l'extension du dispositif votée par le Sénat pose problème.

Compte tenu de son ampleur, j'ai interrogé la direction de la sécurité sociale (DSS) à ce sujet pour en déterminer la portée pratique et les éventuels effets disproportionnés.

Dans l'attente d'une réponse, j'ai déposé un amendement pour redéfinir la liste des prestations sociales concernées, afin d'éviter que des familles se retrouvent intégralement privées de ressources alors qu'une procédure reste en cours.

Sagesse.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). J'entends le souhait de La France insoumise, mais soyons prudents.

S'il est avéré que des revenus illicites ont été perçus par des personnes, je ne vois pas pourquoi l'on continuerait à leur verser des prestations sociales. Bien sûr, il faut prévoir une forme de garantie des revenus de substitution tant que la procédure n'est pas terminée.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Ce n'est pas ce que prévoit l'article.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je n'en ai pas la même lecture que vous, et c'est bien ce qui me fait peur.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). J'ai la même lecture que M. Labaronne.

M. Sylvain Maillard (EPR). Nous nous abstenons lors du vote de cet amendement. Nous sommes d'accord avec votre objectif, madame Dalloz, mais le texte modifié par le Sénat pose une véritable difficulté. Il faut donc travailler à des améliorations avec le rapporteur pour avis.

Tant qu'une procédure contradictoire n'est pas arrivée à son terme, il est évident qu'on ne peut pas interrompre le versement de prestations.

M. Charles de Courson (LIOT). Monsieur le rapporteur pour avis, pourriez préciser à la commission quel est l'état du droit pour toutes les prestations sociales sous condition de ressources ? Il me semble qu'un nouveau calcul de celles-ci doit être effectué en cas de redressement fiscal et que le trop-perçu doit être reversé.

Le texte du Sénat ne précise pas si une condamnation définitive est nécessaire. Sa rédaction est rustique, pour le dire gentiment.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Un point me semble important : les revenus illicites dont on parle ne sont pas des revenus constatés. Ils sont présumés par l'administration, ce qui lui permet d'imposer la personne qui a disposé de biens ou de sommes d'argent en lien avec une infraction. L'administration peut ainsi taxer les revenus supposément tirés de trafics.

Mais cette présomption peut être renversée au cours de la procédure. Avoir supprimé des prestations sociales à une personne qui est *in fine* déclarée non coupable pose un problème.

Il faut sans doute encore améliorer la rédaction d'ici à la séance, mais on ne peut pas négliger le point important souligné par Mme Feld, c'est-à-dire le respect de la présomption d'innocence.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). On sait qu'une procédure peut durer des années avant qu'une décision définitive ne soit prise. C'est ce délai extrêmement long qui peut poser un problème.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Notre groupe votera pour cet amendement et chacun devrait le faire.

Je rappelle que les articles 28 et 29 prévoient de suspendre respectivement les allocations chômage et les prestations sociales en cas de suspicion de fraude. On va vraiment un peu loin.

M. Charles de Courson (LIOT). Le rapporteur pour avis pourrait-il nous éclairer d'ici à la séance sur les règles de prescription en matière de prestations sociales et proposer un amendement à ce sujet ? De mémoire, cette prescription est de trois ans. Que se passe-t-il si l'on découvre une fraude à l'occasion d'un contrôle fiscal quatre ans après les faits ?

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF166 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Sénat a étendu les aides, prestations ou allocations intégrées dans le calcul des revenus présumés illicites en application de l'article 1649 *quater-0 B bis* du code général des impôts.

Les revenus visés par cet article ne sont pas des revenus constatés, mais résultent d'une présomption permettant à l'administration fiscale d'établir une imposition fictive lorsqu'une personne a disposé de biens ou de sommes d'argent en lien avec une infraction liée à un trafic. L'administration peut ainsi taxer les revenus supposément issus de ce dernier, la présomption pouvant être renversée par le contribuable.

Si cette mesure est nécessaire pour frapper les trafiquants au portefeuille, l'extension par le Sénat de la prise en compte de ces revenus fictifs à l'ensemble des aides et prestations sociales pourrait avoir des effets de bord involontaires. La présomption de revenu intervient en l'absence de condamnation pénale, pour des revenus seulement supposés. Le projet initial ne prévoyait pas un périmètre aussi large ; on risque de priver des familles entières de toute ressource sur la base d'une reconstruction fictive des revenus.

C'est pourquoi cet amendement propose de restreindre le champ de l'extension prévue par le Sénat en excluant les prestations familiales.

M. François Jolivet (HOR). Les services fiscaux établissent un nouveau revenu fiscal de référence après un redressement.

Si le revenu fiscal de référence doit être transmis tous les ans afin de calculer les prestations sociales, les ressources prises en compte pour ce calcul sont également appréciées tous les trois mois. Or vous indiquez que le texte adopté par le Sénat pourrait conduire à exclure certains du bénéfice de prestations, alors que leur système de calcul le prévoit déjà. C'est ce que je ne comprends pas.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Nous sommes dans un cas un peu particulier, puisque le calcul des revenus illicites repose sur des suppositions. Il convient de distinguer entre ces revenus et les allocations qui vont servir à payer

la cantine pour les enfants. Une extension trop grande du champ des prestations prises en compte pour calculer les revenus illicites pourrait avoir des effets de bord très dommageables.

M. François Jolivet (HOR). Si je comprends bien, vous proposez de ne pas prendre en compte les prestations sociales indûment perçues pour calculer le montant des revenus illicites.

Je n'ai pas d'avis arrêté sur la question, mais je connais bien le mode d'attribution des aides au logement.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Par-delà la mécanique des différents dispositifs proposés, le problème fondamental réside dans le fait qu'ils reposent sur des suspicions, sans procédure contradictoire. C'est la raison pour laquelle il faut tous les supprimer. On ne peut pas priver de prestations des gens qui n'ont pas été condamnés.

M. Charles de Courson (LIOT). On ne peut pas voter un tel amendement. Pourquoi exclure les prestations familiales du dispositif alors que d'autres prestations, comme le RSA, restent concernées ?

Il faut tout réécrire en prévoyant explicitement que tant que la procédure n'est pas terminée, par exemple en raison d'un appel – qui peut durer des années –, la prescription est suspendue.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le texte initial était plutôt équilibré ; le dispositif voté par le Sénat ne l'est pas. Il faut que nous réfléchissions ensemble pour recadrer les choses d'ici à la séance. C'est la raison pour laquelle je retire mon amendement.

Mme Christine Arrighi, présidente. Ces dispositions ont en effet été introduites par le Sénat et il est opportun d'y réfléchir.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CF160 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.

Amendement CF17 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Cet amendement, ainsi que les amendements CF1 et CF2 qui suivent, propose d'augmenter le taux de la CSG (contribution sociale généralisée) sur les revenus tirés d'activités illicites. S'ils le sont vraiment, par exemple parce qu'ils proviennent du trafic de drogue, pourquoi s'interdire de frapper fort en prévoyant des taux confiscatoires ?

Les discussions précédentes ont souligné une difficulté sur la composition même du revenu illicite, liée au fait qu'aucune sanction pénale définitive n'a été

prononcée et que les intéressés bénéficient normalement de la présomption d'innocence.

Je maintiens cependant mes amendements, sachant qu'un travail reste à faire d'ici à la séance pour préciser le périmètre des revenus considérés comme illicites.

M. Charles de Courson (LIOT). Conformément au très ancien principe d'autonomie du droit fiscal, ce n'est pas parce qu'une activité est illicite qu'elle n'est pas soumise à l'impôt. Mais aucun de vos amendements ne sera accepté par le Conseil constitutionnel, car on atteint des niveaux confiscatoires si l'on ajoute la CSG et l'impôt sur le revenu.

Présidence de M. Éric Coquerel, président

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je souscris à l'objectif de renforcer l'imposition des revenus illicites.

Je rappelle toutefois que le taux de CSG de 25 % prévu dans ce texte est déjà le maximum autorisé jusqu'à présent par la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour les revenus illicites, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis. Ce prélèvement s'ajoute en effet aux autres impositions pour atteindre un taux de 74,5 % du revenu. Aller au-delà risquerait d'entraîner la censure de la hausse de la CSG qui figure dans le projet, et à laquelle nous sommes tous favorables.

Sagesse sur les amendements CF1 et CF2, qui portent le taux de la CSG respectivement à 45 et à 35 %.

Demande de retrait pour l'amendement CF17, qui est manifestement inconstitutionnel.

Je rappelle encore une fois qu'il s'agit de taxer des revenus passés présumés. Lorsque des sommes d'argent ou des produits illicites sont saisis dans le cadre d'une enquête pénale, les services fiscaux vont en déduire que le contribuable a dû tirer des revenus de son trafic auparavant. Ils utilisent donc les biens saisis pour établir une imposition fictive, mais les sommes d'argent et les biens en question n'en sont pas moins bien évidemment saisis. De la même façon, l'administration fiscale taxera l'ensemble des éléments du train de vie dont le contribuable ne peut pas justifier l'origine.

L'addition de ces impositions et saisies dépasse donc largement le revenu illicite constaté. C'est la raison pour laquelle il n'est pas taxé à 100 %.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je suis d'accord avec les arguments de M. de Courson.

Sous prétexte de lutter contre la fraude, on dépasse toutes les lignes et on croit pouvoir faire tout et n'importe quoi : on propose d'instaurer des taux confiscatoires ou on s'affranchit de la séparation des pouvoirs judiciaire et

administratif. Pourtant, de très nombreux dispositifs existent déjà et ne sont pas utilisés faute de personnel suffisant pour la justice ou à la DGFIP. Nous manquons cruellement de fonctionnaires. C'est le vrai problème et il ne sera pas résolu par la surenchère pénale ou l'inflation législative.

Mme Christine Arrighi (EcoS). La majorité des articles de ce texte relèvent de la commission des affaires sociales. Ce projet essaie de lier sanction fiscale et sanction sociale. C'est son enjeu majeur : en réalité, on fait payer par la sanction sociale une fraude présumée. L'ensemble du texte porte l'empreinte de cette volonté, que le Sénat a encore renforcée. Nous nous y opposons fermement.

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

*Elle **rejette** successivement les amendements CF1 et CF2 de M. Laurent Baumel.*

Amendement CF59 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Cet amendement propose de supprimer les alinéas 10 à 14.

L'article permet à l'administration fiscale de transmettre des informations à France Travail indépendamment de toute condamnation pénale définitive. Des demandeurs d'emploi pourraient ainsi se voir privés de leur droit aux allocations chômage sur la base de simples présomptions, avant même qu'un juge pénal n'ait établi la réalité des faits reprochés et qualifié l'infraction. Par cette mesure, le gouvernement instaure une présomption de culpabilité pour les bénéficiaires de certaines aides sociales.

Cette disposition est redondante puisque les personnes reconnues coupables d'infraction pénale sont déjà sanctionnées par la justice. Ajouter une sanction administrative automatique par la privation des droits sociaux constitue une forme de justice parallèle qui, outre son inhumanité, affaiblit le rôle du juge pénal.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement propose de supprimer l'interdiction de cumuler des revenus de remplacement avec des revenus présumés issus d'activités illicites.

Comme l'a souligné la Défenseure des droits, il faut apporter des garanties supplémentaires. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé l'amendement CF167, dont nous discuterons plus tard. Mais je ne suis pas d'accord avec la modification du dispositif initial que vous proposez, car elle va trop loin.

Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Les interrogations découlent moins de la pénalité elle-même que du fait qu'elle résulte d'une sanction administrative automatique reposant sur une simple présomption, au lieu d'être prononcée par le juge pénal.

M. Charles de Courson (LIOT). C'est toujours le même problème. Il faut réécrire le dispositif en faisant dépendre la mesure d'une condamnation définitive, tout en prévoyant de suspendre la prescription pendant la procédure pour éviter que le coupable conserve le bénéfice des prestations sociales indûment perçues.

M. Laurent Baumel (SOC). On tourne un peu en rond et on risque de continuer à le faire si l'on ne répond pas précisément à la question de savoir ce que sont des revenus présumés illicites au sens administratif. Il faut éclairer ce point d'ici à la séance.

Lorsque l'administration estime que ces revenus illicites ont une grande chance d'être considérés comme tels par le juge pénal, je ne trouve pas aberrant que l'on frappe au portefeuille assez vite. Il faut certes respecter les libertés individuelles, mais la fraude fiscale est une affaire extrêmement grave, qui pose la question de la confiance de la société dans le pacte commun.

M. Emmanuel Fouquart (RN). Les revenus illicites sont tout simplement ceux dont on ne peut pas justifier la provenance.

Lorsque j'étais enquêteur, j'ai eu à m'occuper d'une affaire concernant des personnes accusées de cambriolage. Une mère de famille qui percevait le RSA avait 1 million d'euros sur son compte. On pouvait légitimement se demander d'où provenaient ces fonds.

M. le président Éric Coquerel. J'ai du mal à croire qu'aucune procédure pénale n'est engagée quand apparaît un écart aussi manifeste.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je suis entièrement d'accord : dans un tel cas, des sanctions pénales sont prononcées. Comme je le disais, des dispositifs existent déjà.

Je souhaite que l'on nous fournisse de données chiffrées sur le problème dont nous parlons. Les véritables bandits ne seront pas pris grâce aux mesures qui nous sont proposées. Ils dissimulent leurs revenus, notamment dans des holdings. C'est là que se trouve l'argent. On sait très bien que la fraude fiscale est dix fois plus importante que celle réalisée par les petits brigands, qui fraudent pour des montants assez ridicules par comparaison.

M. le président Éric Coquerel. Je ne suis même pas certain qu'il s'agisse vraiment de brigands. Ce sont plutôt des gens qui travaillent de temps en temps au noir.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF165 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.

Amendements CF167 de M. Daniel Labaronne et CF60 de Mme Mathilde Feld (discussion commune)

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Mon amendement propose d'ajouter les garanties recommandées par la Défenseure des droits dans son avis rendu sur le projet de loi.

La taxation des revenus illicites présumés et le recouvrement des allocations de remplacement indûment versées qui en découle reposent sur les informations transmises par l'administration fiscale dans le cadre d'une procédure judiciaire, indépendamment d'une condamnation pénale. Toutefois, la possibilité d'une révision du recouvrement des allocations de remplacement n'est pas explicitement prévue. Ainsi, les assurés pourraient être privés de droits et prestations sur la base d'éléments infirmés ultérieurement.

L'amendement prévoit donc explicitement que le bénéficiaire d'allocations de remplacement peut faire réexaminer sa situation lorsqu'interviennent des éléments nouveaux tels qu'un jugement définitif ou l'annulation de la décision initiale par les services fiscaux.

Il précise également que les allocations sont réduites uniquement à hauteur des revenus illicites effectivement constatés. Elles ne seront pas intégralement supprimées. Cette précision est utile, car le projet initial n'était pas clair. À défaut, la mesure risquerait de présenter le caractère d'une sanction administrative sans que les garanties nécessaires aient été prévues dans le texte.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Mon amendement est presque identique et suit, lui aussi, la recommandation de la Défenseure des droits. Je suis ravie de voir, monsieur Labaronne, que nous ne sommes pas les seuls à nous préoccuper de justice dans ce pays.

M. le président Éric Coquerel. Ces amendements soulignent bien les problèmes posés par cet article.

Il mélange tout, car il ne définit pas ce qui est illicite. Dans le cas cité par M. Fouquart, le million d'euros détenu sur un compte est le signe d'une activité criminelle ou délictuelle. Mais, même si je ne cautionne pas la fraude, un revenu illicite peut également résulter d'une activité de subsistance, dont les conséquences sont différentes.

Cela nous ramène toujours au même point : tant que l'on propose des mesures qui ne s'appuient pas sur une décision de justice ayant établi la gravité des faits, on en est réduit à essayer d'établir des garanties – et l'exercice est compliqué.

Plus nous avançons dans ce débat, plus je trouve cet article mal rédigé compte tenu de l'objectif qu'il prétend viser.

M. Charles de Courson (LIOT). Ces deux amendements essaient de résoudre un problème que nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises. Mais ils n'y arrivent pas, car leur dispositif est imprécis. Qu'est-ce qu'un délai raisonnable ?

En revanche, on sait avec précision quels sont les délais de prescription. Comme je l'ai suggéré à plusieurs reprises, il serait plus efficace de prévoir qu'une décision définitive doit avoir été prononcée et de suspendre la prescription pendant la durée de la procédure.

M. Sylvain Maillard (EPR). Je ne comprends pas très bien ce débat : on sait très bien ce qu'est un revenu illicite ; c'est un revenu dont on n'est pas capable de justifier l'origine.

Ceux que nous représentons n'acceptent plus que des prestations continuent à être distribuées à des personnes qui ont manifestement des revenus illicites, comme dans l'exemple précédemment cité. On ne peut pas rester aveugle face à certaines situations et il faut agir sans forcément attendre une décision de justice définitive.

Nous devons trouver le juste milieu entre le souhait de nos concitoyens que les choses aillent plus vite et le besoin d'entourer de garanties la décision d'interruption de versement des prestations. À défaut, le texte n'aura pas d'intérêt.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il faut appeler les choses par leur nom : nous parlons de revenus illicites principalement issus du narcotrafic, contre lequel il faut lutter.

Quand des gens obtiennent des revenus importants grâce à cette activité, il faut pouvoir supprimer les prestations et récupérer celles qui ont été versées. Ces prestations, manifestation de la fraternité nationale, sont destinées à aider à s'en sortir ceux qui ont des difficultés à subvenir à leurs besoins. Mais c'est tout autre chose si l'on en abuse alors même que l'on perçoit des revenus illicites liés à la drogue. Dans ce cas, il faut sanctionner les fraudeurs.

M. le président Éric Coquerel. Votre intervention est intéressante parce qu'elle montre bien l'ambiguïté du dispositif. Selon moi, il vise davantage le travail non déclaré. En effet, ce n'est pas par un article permettant de supprimer les prestations sociales que l'on va s'attaquer sérieusement au narcotrafic.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Il n'est pas choquant de mentionner la notion de délai raisonnable. Elle fait l'objet d'une très abondante jurisprudence du Conseil d'État et de la CEDH (Cour européenne des droits de l'homme). La notion permettra au dispositif d'être appliqué avec la souplesse nécessaire pour s'adapter à des cas forcément très différents.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Une confusion est à l'origine des différentes interrogations.

La notion d'activité illicite est extrêmement bien codifiée. Il s'agit de la vente d'objets de contrefaçon ou d'animaux de compagnie importés sans autorisation, mais aussi du proxénétisme, du trafic de drogue et de celui d'objets culturels volés.

Parfois, on n'arrive pas à reconstituer la chaîne de responsabilités. Comme il y a une grande différence entre les revenus de l'activité déclarée et ceux de l'activité illicite, ils sont présumés illicites. Dans ce cas, tout est clair : ils sont fiscalisés et traités comme des BIC (bénéfices industriels et commerciaux) ou des BNC (bénéfices non commerciaux).

Ce texte propose quant à lui d'utiliser le retrait des prestations sociales comme une sanction. C'est une abomination de plus.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement de Mme Feld, comme le mien, reprend l'argumentaire de la Défenseure des droits.

Mais sa rédaction aurait sans doute l'effet inverse de celui recherché : la réduction des allocations limitée à hauteur des revenus illicites constatés serait subordonnée au fait qu'une autre procédure sanctionne le bénéficiaire.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Pour moi, le débat ne porte pas sur le caractère licite ou illicite du revenu, mais sur la nature de la sanction, administrative ou pénale. L'article 14 vise à sanctionner les fraudeurs à coups de suspensions de prestations sociales, ce qui n'a absolument aucun sens. L'amendement prévoit qu'une éventuelle suspension des prestations sociales doit intervenir uniquement après un jugement pénal et non une sanction administrative de présomption.

*La commission **adopte** l'amendement CF167.*

*En conséquence, l'amendement CF60 **tombe**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 14 **modifié**.*

Après l'article 14

Amendement CF48 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il vise à permettre à Tracfin de transmettre aux organismes débiteurs de prestations sociales des informations strictement nécessaires à la détection d'incohérences manifestes entre les ressources déclarées par un allocataire et ses dépenses ou acquisitions.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le dispositif que vous proposez est plus que satisfait par les textes en vigueur, qui sont plus larges. L'article L. 561-31 du code monétaire et financier prévoit ainsi que Tracfin peut transmettre aux administrations, y compris aux organismes débiteurs de prestations sociales, des informations liées à leurs missions respectives. Demande de retrait ou avis défavorable.

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

Amendement CF51 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il vise à compléter les sanctions prévues à l'article 14 en permettant qu'un allocataire reconnu coupable de fraude sociale par dissimulation de revenus illicites fasse l'objet d'une exclusion de ses droits sociaux pour cinq ans. L'inscription de cette mesure au RNCPS (répertoire national commun de la protection sociale) permet d'assurer qu'elle est appliquée par tous les organismes et évite la reconstitution frauduleuse de droits dans un autre régime.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je ne suis pas favorable à votre amendement, parce que je ne suis pas favorable à une peine générale incluant les prestations que le bénéficiaire reçoit pour sa famille : elle dérogerait au principe d'individualité de la peine applicable aux sanctions administratives et serait susceptible de placer les familles dans une situation de grande précarité.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Nous parlons de personnes ayant des revenus illicites, de fraudeurs, notamment de narcotrafiquants. Dès lors, l'État doit pouvoir récupérer l'intégralité des prestations versées.

Nous parlons de gens qui participent au narcotrafic, lequel entraîne de la prostitution, du trafic d'armes, des agressions, des cambriolages et autres méfaits. Ces gens ne doivent pas percevoir d'aides de l'État, qui relèvent de la fraternité nationale, fondement de notre nation. Ils doivent en être exclus intégralement.

M. Charles de Courson (LIOT). L'amendement de nos collègues va trop loin, mais nous pourrions en limiter le champ à certaines prestations, telles que les prestations familiales. Inclure les bénéficiaires du RSA ne va pas de soi. Par ailleurs, cinq ans, c'est trop long. La durée ne devrait sans doute pas excéder un an.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Mais comment distinguer le caractère familial d'une prestation ? À quel moment pense-t-on que le RSA ne bénéficie pas aux enfants du foyer ? À quel moment se dit-on que des revenus touchés par un parent n'ont pas d'impact sur la famille ? En cela, cet amendement, typique de l'idéologie du Rassemblement national, est affreux.

Et vous parlez de narcotrafic, mais le mot n'apparaît pas dans l'amendement. Je ne vois pas comment fonder un amendement sur quelque chose qui n'est pas inscrit dans le droit. Il s'agit uniquement de radicaliser encore plus un texte déjà très radical en matière de droits sociaux.

La commission rejette l'amendement.

Article 15 : *Extension des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux transactions réalisées par tout moyen de paiement auprès d'un commerçant de biens de haute valeur*

Amendement CF38 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il vise à compléter le dispositif en assujettissant explicitement le commerce d'objets de collection de grande valeur

aux obligations de vigilance LCB-FT (lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme).

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je comprends le sens de votre amendement et de votre intuition, mais ces situations sont déjà couvertes en pratique. L'article L. 561-2 du code monétaire et financier vise ainsi les marchands d'art et d'antiquités mais aussi les ventes aux enchères et les marchands de biens. Les objets de collection sont couverts. Je vous invite à consulter l'analyse sectorielle des risques publiée chaque année par la DNRED (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières), qui dresse la liste des marchandises concernées par les obligations et inclut les objets de collection.

Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF61, CF62 et CF63 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous souhaitons renforcer le contrôle des transactions risquées ayant lieu dans le secteur du luxe. Pour ce faire, nous proposons d'abaisser le seuil à partir duquel les professionnels du luxe sont soumis aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

Le projet de loi prévoit de contrôler les transactions de biens dont la valeur est supérieure à 10 000 euros. Nous proposons de déclencher un contrôle dès 2 800 euros, à défaut dès 5 600 euros ou 8 400 euros, afin d'être en mesure de limiter au maximum les schémas de blanchiment.

En France, où plus de 15 % de la population demeure sous le seuil de pauvreté, il n'est clairement pas anodin de payer un bien accessoire plus de 2 800 euros, soit plus de deux fois le Smic. C'est d'autant plus vrai s'il s'agit d'un bien de luxe. Seule une petite minorité de Français peut se permettre de telles opérations. Nous pouvons donc rassurer les dogmatiques de la simplification : notre amendement ne s'appliquera qu'à une infime part des transactions se déroulant chaque année.

Renforcer le contrôle dans ce secteur est d'autant plus nécessaire que le luxe représente une forte densité de transactions en espèces. Les produits de luxe sont plus facilement transportables et revendables et leur valeur est stable. Ce sont des biens fortement exposés à la fraude, vecteurs idéaux de recyclage d'argent illicite.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Avis défavorable. La doctrine générale de Tracfin est de chercher non à multiplier les obligations déclaratives, mais à en améliorer la qualité. Abaisser le seuil de déclaration quel que soit le mode de paiement, c'est augmenter le nombre de déclarations de soupçon, donc compliquer le travail de traitement des signalements par Tracfin. Les

amendements visent sans doute un objectif louable, mais ils ne sont pas opérationnels, nous dit Tracfin.

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

Amendement CF39 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il vise à combler un angle mort majeur du dispositif LCB-FT. Les opérateurs de ventes volontaires sont assujettis aux obligations de vigilance pour les seules ventes aux enchères publiques. Or, comme le souligne l'ACPR (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) dans son analyse sectorielle, les ventes privées et les transactions de gré à gré représentent désormais une part croissante du marché des biens mobiliers de grande valeur, très vulnérable au blanchiment en raison d'une faible transparence et de l'absence de standardisation.

Ces transactions sont majoritairement réglées par virement bancaire, ce qui les rend très facilement utilisables par l'économie souterraine, notamment le narcotrafic, qui cherche précisément des canaux discrets et faiblement régulés pour recycler des fonds significatifs.

Notre amendement vise à assujettir explicitement les ventes privées et les opérations de gré à gré supérieures ou égales à 10 000 euros aux obligations de vigilance LCB-FT. Cette mesure ciblée, documentée par l'autorité prudentielle, est indispensable pour tarir des circuits de blanchiment parfaitement identifiés.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement présente deux difficultés. Vous visez les ventes de gré à gré, mais vous faites référence aux opérateurs de ventes volontaires, qui sont les intermédiaires organisant et réalisant la vente de biens au cours d'une vente aux enchères publiques. Vous faites référence à l'ACPR, mais il n'est pas de sa compétence de traiter ce genre de sujet. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Sylvain Maillard (EPR). Je ne peux pas laisser dire que les opérateurs de ventes volontaires n'assurent pas la traçabilité de leurs ventes et de leurs achats. C'est au contraire une obligation, quel qu'en soit le montant. Il n'y a pas de zone d'ombre. Ils sont très contrôlés, ce qui est heureux.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 15 **non modifié**.*

Après l'article 15

*L'amendement CF105 de Mme Mathilde Feld est **retiré**.*

Amendement CF28 de M. Théo Bernhardt

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. La lutte contre le blanchiment relève de Tracfin et non des services fiscaux généraux. Vous voulez obliger les établissements bancaires à déclarer toute opération de transfert de fonds vers l'étranger d'un montant supérieur à 10 000 euros par trimestre, mais cela représente un champ potentiellement énorme – pensons aux opérations économiques qui seraient concernées. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 15 : *Mise en place d'un programme annuel de formation pour les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme*

Amendement CF115 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). Le dernier rapport de Tracfin sur les professions déclarantes met en évidence des insuffisances majeures dans la formation des professions assujetties aux obligations de vigilance, alors même qu'elles jouent un rôle déterminant dans la détection précoce des schémas frauduleux. Plus de 40 % des entités contrôlées par Tracfin ne disposent d'aucun dispositif structuré de formation, ce qui fragilise la capacité à identifier les fraudes, notamment celles qui présentent une dimension fiscale, sociale ou douanière.

Ces lacunes induisent directement une moindre qualité des déclarations de soupçon auxquelles ces professions sont obligées de procéder et un risque accru de laisser prospérer des montages complexes. En instaurant une formation annuelle obligatoire spécifiquement orientée vers la prévention, la détection et la déclaration des fraudes visées par le présent projet de loi, l'amendement tend à renforcer la fiabilité et l'efficacité du dispositif de vigilance, qui est obligatoire. Il permet d'harmoniser les pratiques et d'accélérer la transmission des informations pertinentes aux administrations afin de renforcer les capacités de lutte contre les fraudes.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'obligation de formation des personnels est partiellement prévue par l'article L. 561-34 du code monétaire et financier. L'amendement apporte des précisions tout à fait intéressantes à cet article. Tracfin a indiqué que, dans certains secteurs, l'insuffisance des formations pose problème. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Article 18 : *Criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée*

Amendement de suppression CF92 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Cet article est horrible. Il se réduit à une mesure d'inflation pénale inefficace et contre-productive permettant de nourrir les

bas instincts d'une droite qui perd peu à peu sa boussole républicaine – elle n'est pas la seule. Il aggrave la criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée en portant de dix à quinze ans la durée de la peine d'emprisonnement encourue pour cette infraction. Le Sénat a encore alourdi la mesure en prévoyant la possibilité de réaliser une confiscation générale du patrimoine des fraudeurs.

L'aggravation des peines de prison n'a jamais conduit à une baisse du taux de criminalité, notamment concernant la fraude. Ce n'est qu'un aveu d'échec des politiques publiques visant à éviter de tels abus par des mécanismes de formation des agents, de justification des demandes et de suivi des bénéficiaires.

L'aggravation de la peine de prison de dix à quinze ans n'est qu'un moyen détourné de faire oublier l'échec de la Macronie en matière de fraude aux finances publiques. En supprimant des milliers de postes au sein de la DGFIP (direction générale des finances publiques) et de l'Urssaf, les gouvernements successifs, depuis 2017, ont créé une sous-dotation structurelle de notre administration chargée de la lutte contre la fraude.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'article 18 est très important. L'essentiel de l'apport d'une criminalisation de l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée n'est pas l'alourdissement des peines, qui n'en est même pas l'objectif. Dans les cas les moins graves, le juge s'en tiendra au délit et ajustera la peine.

Si les services de police judiciaire nous ont demandé d'adopter cette mesure, c'est pour allonger la durée de la détention provisoire. Les cas de fraude visés impliquent des réseaux très organisés pour siphonner l'argent public et des montages souvent assez complexes, tels que celui utilisé dans l'affaire de la fraude à la TVA sur les quotas de carbone, qui a siphonné 1,6 milliard d'euros à l'État. La requalification de l'infraction permet de poursuivre des investigations complexes et longues sans que les mis en cause puissent prendre la fuite à l'étranger ou dissimuler des preuves matérielles. Avis défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Franchement, la rédaction de cet amendement est plus que choquante. Qui êtes-vous, madame Feld et vos collègues du groupe La France insoumise, pour juger de la « boussole républicaine » de la droite ? La question se pose de savoir si, de votre côté, vous êtes toujours dans l'arc républicain. Les doutes à ce sujet ne manquent pas.

L'article 18 répond à une demande des services de police judiciaire. Il a du sens face aux grands trafics internationaux et aux bandes organisées. On a le sentiment que vous vivez dans un monde où tout le monde est gentil et où on a le droit de tricher tout le temps. L'article 18 prévoit un renforcement des sanctions administratives et pénales. Nous y sommes très favorables et restons dans l'arc républicain, ne vous en déplaise.

M. le président Éric Coquerel. Je n'ai pas très bien compris pourquoi la durée de la détention provisoire dépend de la gravité de la peine. Cet article illustre la difficulté à définir ce qu'est le projet de loi : est-ce une loi d'aggravation judiciaire ? Est-ce une loi pour lutter contre le narcotrafic, ce qui, à mon avis, exige d'autres mesures ? Est-ce une loi pour récupérer de l'argent détourné par les fraudes fiscales et sociales ?

Par ailleurs, quelle que soit la peine sanctionnant l'escroquerie aux finances publiques, pour laquelle je n'ai aucune sympathie, je suis très dubitatif sur l'effet de son alourdissement sans réflexion sur la réinsertion. La perpétuité incompressible n'existe pas dans notre droit. Il est donc compliqué de confisquer tout le patrimoine de quelqu'un.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il se trouve que nous avons auditionné le directeur de l'Olaf (Office européen de lutte antifraude). Il nous a indiqué que la requalification de l'infraction d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée permet d'allonger la durée de la détention provisoire et d'utiliser des techniques spéciales d'enquête.

Je le répète, l'article 18 est très important pour lutter contre les montages d'escroquerie en bande organisée, qui sont très complexes et exigent tant des techniques d'enquête spécifiques que l'allongement des durées de détention provisoire afin de s'assurer de la personne des fraudeurs.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF50 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il vise à traiter une réalité : les liens directs entre la fraude sociale et le financement du trafic de stupéfiants. L'article 18 du projet de loi renforce le cadre pénal de manière générale mais ne prévoit aucune aggravation spécifique si des droits aux prestations obtenus frauduleusement alimentent le narcotrafic. Or ce phénomène est documenté. Les réseaux utilisent des prestations détournées comme trésorerie et comme outil de blanchiment.

Notre amendement introduit deux évolutions majeures dans les articles L. 313-2 et L. 313-7 du code pénal : l'application automatique des peines d'escroquerie si les aides fraudées servent, même en partie, à financer un trafic de stupéfiants ou une opération de blanchiment ; la confiscation obligatoire des biens concernés afin d'empêcher les réseaux criminels de capitaliser sur l'argent public.

Le projet de loi ne comporte aucune disposition équivalente. Il durcit les sanctions mais ne vise pas spécifiquement l'escroquerie liée au narcotrafic, alors même qu'il s'agit de l'un des circuits hybrides les plus actifs et les plus destructeurs pour nos territoires. Cet amendement est donc parfaitement cohérent. Il aligne le droit pénal sur la criminalité et retire aux trafiquants un outil de financement efficace et rentable.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement soulève deux difficultés. Sur la forme, il comporte une erreur rédactionnelle. Le 1^o renvoie aux « peines prévues au présent article ». Or l'article L. 343-2 du code pénal en prévoit deux : sept ans d'emprisonnement pour l'escroquerie aggravée et dix ans pour l'escroquerie en bande organisée. Vous pourriez peut-être le retravailler pour le présenter à nouveau en séance publique.

Sur le fond, rendre automatique la confiscation générale du patrimoine s'il a financé directement ou indirectement le trafic de drogue est, de mon point de vue, une sanction disproportionnée. On pourrait par exemple en déduire qu'une petite escroquerie ayant permis à quelqu'un d'acheter de la drogue pour sa consommation devrait conduire à la confiscation de l'ensemble de son patrimoine.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Je ne trouve pas cela disproportionné à partir du moment où on touche des prestations sociales et où on les utilise pour acheter de la drogue. L'argent public n'a pas vocation à financer des trafics de drogue, quels qu'ils soient et à quelque échelon que ce soit, même pour acheter un joint. Si on achète de la drogue avec de l'argent public, on doit être sanctionné et privé des prestations sociales dont on bénéficie. C'est du bon sens.

Si nous voulons lutter contre le narcotrafic, il faut vraiment s'en donner les moyens. Quand je mentionne un joint, c'est une façon de parler. On sait très bien que certains jeunes, et d'autres moins jeunes, utilisent de l'argent public pour s'octroyer assez de drogue pour en vendre, utiliser le bénéfice pour leur consommation personnelle et ainsi de suite jusqu'à devenir des narcotrafiquants en puissance. C'est insupportable dans une société telle que la nôtre.

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

Amendement CF29 de M. Théo Bernhardt

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'amendement vise à porter à vingt ans d'emprisonnement la peine en cas d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée réalisée en exploitant des personnes étrangères en situation irrégulière.

Je rappelle que la traite des êtres humains est déjà réprimée par le code pénal et que des circonstances aggravantes sont prévues si elle est commise en bande organisée.

Par ailleurs, préciser que l'escroquerie en bande organisée est punie de vingt ans d'emprisonnement si des personnes étrangères en situation irrégulière ont été exploitées, c'est risquer de réduire le champ de l'infraction.

Avis défavorable.

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

Amendement CF154 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il vise à étendre l'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine à toutes les escroqueries aggravées, qu'elles soient de nature délictuelle ou criminelle, et commises en bande organisée ou non. Cette peine complémentaire permet la confiscation de tous les biens d'une personne condamnée qui sont le produit ou l'objet de l'infraction constatée. Il s'agit d'un dispositif essentiel pour lutter contre les délits et les crimes visant à générer des revenus illicites.

Tel qu'il est rédigé, l'article 18 présente plusieurs difficultés que cet amendement vise à résorber.

D'une part, il ne prévoit pas l'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine au nouveau crime d'escroquerie aux finances publiques. Seul le délit est concerné.

D'autre part, il ne s'applique pas aux personnes morales, pourtant fréquemment impliquées dans les cas d'escroquerie.

Enfin, il ne s'applique pas aux autres formes d'escroquerie aggravée telles que le détournement de fonds destinés à des fins d'entraide humanitaire ou sociale, alors même que ces infractions s'inscrivent dans une logique de création de revenus illicite justifiant la confiscation des biens illégalement acquis.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF93 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Cet amendement d'appel s'inscrit dans le prolongement de ce que vient de dire M. Labaronne. Du fait des dispositions adoptées au Sénat, l'article 18 prévoit désormais la saisie des biens détenus par les particuliers. Il s'agit pour nous de dispositions absolument scandaleuses, qui n'ont rien à faire dans un État de droit.

La précarité brutale subie par d'anciens détenus à l'issue d'une sortie sèche est l'un des premiers obstacles à la réinsertion et l'un des premiers facteurs de récidive. En permettant de saisir chaque bien, en particulier une éventuelle résidence principale, cet article prévoit la mise à la rue de personnes et participe directement à l'échec du système carcéral et à son incapacité à réduire la récidive.

Enfin – c'est assez anecdotique compte tenu de la gravité de la mesure –, les dispositions adoptées au Sénat auraient dû être déclarées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution si les sénateurs avaient correctement effectué leur travail. En effet, la saisie de biens immobiliers suppose leur gestion publique et augmente de fait les dépenses de l'État.

Nous vous proposons donc, par symétrie, de faire goûter aux multinationales la potion que le Sénat entend servir aux particuliers, en donnant la possibilité de saisir tous leurs actifs et les parts détenues par la direction de

l'entreprise dès lors que cette dernière est coupable de fraude et s'enrichit illégalement.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Si cet amendement s'inscrit en effet dans le prolongement du précédent, il me gêne sur un point : il vise à étendre la peine de confiscation générale du patrimoine à tout ou partie des actifs dont l'entreprise assure la gestion.

Cette extension sort de la logique de cette peine, qui vise à saisir le patrimoine issu de trafics et non indistinctement tous les actifs. Au surplus, une telle peine serait sans doute considérée comme confiscatoire par le Conseil constitutionnel. Avis défavorable.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). En saisissant les actifs d'un particulier, notamment sa résidence principale, vous sanctionnez également sa famille et tous les gens qui habitaient dans cette résidence. Il s'agit de faire un parallèle pour montrer ce que nous considérons comme insupportable dans cet article.

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

Amendement CF153 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il vise à permettre la mise en œuvre de la garde à vue dérogatoire prévue à l'article L. 706-88 du code de procédure pénale pour le crime d'escroquerie aux finances publiques commis en bande organisée. Ainsi, la garde à vue pourrait être prolongée à quatre-vingt-seize heures pour de tels faits, contre quarante-huit dans le droit commun.

C'est une demande pressante des services de police judiciaire et des magistrats. S'agissant de fraudes particulièrement complexes, la garde à vue est un moment crucial pour obtenir autant d'informations que possible sur les schémas de fraude. Par ailleurs, il s'agit de réagir à une évolution de ce type de criminalité, désormais pratiquée par de véritables mafias et réseaux criminels.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 18 **modifié**.*

Après l'article 18

Amendement CF49 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il existe un paradoxe dans notre droit : nous savons identifier les fraudes commises en bande organisée, mais nous n'avons toujours pas les moyens de bloquer immédiatement les avoirs des fraudeurs. Le projet de loi renforce les sanctions mais laisse intact ce manque opérationnel majeur.

Or les réseaux les plus structurés, notamment ceux qui sont liés au narcotrafic, dissipent les fonds en quelques heures dans des circuits hybrides mêlant

fraude sociale, fraude fiscale et criminalité organisée. Les prestations indûment perçues servent de trésorerie rapide, facilement transférable.

Le cadre législatif actuel oblige les organismes sociaux à attendre l'ouverture formelle de poursuites, ce qui laisse au réseau le temps de faire disparaître l'argent public détourné.

Notre amendement vise donc à créer dans le code de la sécurité sociale un article L.114-22-5 permettant la saisine immédiate du procureur en présence d'indices graves et concordants de fraude en bande organisée et la saisie conservatoire instantanée des avoirs, comptes ou biens selon les règles réprimant la criminalité organisée. Cette mesure strictement encadrée prend fin automatiquement en l'absence de poursuites dans un délai de douze mois.

Le projet de loi ne prévoit aucun dispositif de gel préventif, qui est pourtant la seule manière d'empêcher la fuite des fonds et de protéger la solidarité nationale.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. La procédure de saisie conservatoire prévue aux articles L. 706-103 et suivants du code de procédure pénale est déjà applicable au crime et au délit d'escroquerie en bande organisée. Elle peut déjà valoir en cas de fraude sociale grave.

Les conditions que vous introduisez – la nécessité d'indices graves et concordants – risquent de limiter les cas où la DGFIP ou les organismes de sécurité sociale peuvent saisir le procureur. Ces organismes ont déjà l'obligation de signaler les cas de fraude graves au procureur sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Demande de retrait ou avis défavorable.

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

Article 18 bis : *Extension de la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption agréées de se porter partie civile aux infractions de fraude fiscale*

Amendement de suppression CF155 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Tout à l'heure, notre collègue Feld évoquait des dépassements de ligne en matière de police administrative et de police judiciaire. Cet article introduit par le Sénat franchit la ligne blanche de manière très préoccupante.

Il aurait pour conséquence de modifier très profondément l'architecture du droit pénal français, qui repose sur une articulation spécifique entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire. Ce n'est pas rien. Il donnerait à des associations un ensemble de prérogatives procédurales dépassant très largement le rôle traditionnel des parties civiles et affecterait l'exercice de l'action publique en matière de fraude fiscale.

Or les poursuites pour fraude fiscale ne peuvent être engagées que sur plainte préalable de l'administration, après avis conforme de la commission des infractions fiscales, ou sur dénonciation obligatoire. La jurisprudence de la Cour de cassation rappelle ce principe directeur du droit pénal fiscal.

Cet article introduit un acteur nouveau qui se trouverait doté de l'ensemble des prérogatives reconnues à la partie civile, au risque de ralentir la procédure et d'être en conflit avec l'intérêt général au profit d'intérêts particuliers, ce qui revient à une forme de privatisation des procédures engagées à l'encontre de la fraude fiscale.

En matière de dépassement des lignes, cet article fait très fort !

M. Laurent Baumel (SOC). Je défends au contraire le maintien de l'article. Le fait de reconnaître des droits à des associations agréées, spécialisées dans la lutte contre la corruption, dans des procédures engagées contre des fraudeurs ne constitue pas, à mes yeux, une privatisation du droit. Cela s'inscrit dans un mouvement de notre société qu'il convient plutôt d'encourager que de rejeter.

M. Charles de Courson (LIOT). Faut-il maintenir le monopole de l'administration fiscale pour le dépôt de plainte ou le partager avec des associations qui essaient de se battre pour l'honnêteté fiscale ? C'est un vrai débat. Pourquoi refuser cela ? Cela change nos habitudes mais sont-elles bonnes ? Un monopole constitue toujours un danger. On nous dit que l'administration fiscale est indépendante du pouvoir politique. Est-ce toujours vrai ? Nous devrions être plus ouverts quand il s'agit de défense des libertés et de l'honnêteté publique.

Monsieur le rapporteur, je vous trouve très conservateur sur cette question, alors que vous l'êtes moins sur d'autres aspects. J'en appelle au caractère libéral de votre inspiration politique.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je suis très opposée à la suppression de cet article – l'un des rares votés par le Sénat qui soit louable. J'observe que la confusion entre l'exécutif et le judiciaire vous dérange beaucoup plus quand il est question de créer des droits que quand il s'agit d'instaurer des sanctions. Je souscris entièrement aux propos de M. de Courson : il est parfaitement légitime que des associations puissent exercer cette prérogative.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je soutiens l'amendement de M. Labaronne. Un tel article serait la porte ouverte à des actions parallèles, alors que l'administration fiscale est organisée pour initier les poursuites et que ses agents reçoivent des formations bien cadrées. De plus, ouvrir l'accès à la procédure pénale à un tiers pourrait remettre en cause le secret fiscal. J'avoue que cela me fait un peu peur.

M. Sylvain Maillard (EPR). Je soutiens les propos du rapporteur et de notre collègue Jean-Paul Mattei. Nous ne cherchons pas, comme certains le prétendent, à remettre en cause la légitimité de l'administration fiscale, qui fait très

bien son travail avec les moyens qui sont les siens. L'objectif de ce texte est d'étendre le partage d'informations. Mettre sur le même plan des associations et l'administration fiscale me semble très dangereux. Nous voterons donc pour l'amendement du rapporteur.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Dans ces matières, le sujet technique est éminemment complexe. Il nécessite une analyse qui doit rester confidentielle pour un certain temps. La ligne de partage entre l'accusation publique et la condamnation publique étant très floue, il y aurait un grand risque à divulguer toutes ces informations tant que l'administration fiscale n'a pas terminé son enquête. Je suis toujours très défavorable aux justices privées et, en l'occurrence, cela s'y apparente. Je soutiens donc l'amendement de M. Labaronne.

M. le président Éric Coquerel. Je rappelle tout de même que si McDonald's a récemment été contraint de payer une amende très importante pour fraude fiscale, c'est grâce à un dossier monté par les syndicats et reconnu par l'administration fiscale. Je suis donc très dubitatif quand j'entends que les associations ou les syndicats n'auraient pas les compétences pour se porter partie civile dans des procédures pour infractions fiscales.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Si l'on peut comprendre ce point de vue, je crains néanmoins que cela ne conduise à la mise en place de milices fiscales. La reconnaissance des lanceurs d'alerte me paraît légitime ; en revanche, aller au-delà me paraît, dans le contexte, un peu dangereux.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cette transformation profonde de la chaîne judiciaire entraînerait des risques majeurs pour la cohérence, la confidentialité et l'efficacité de la répression. Un tel dispositif serait très préjudiciable au respect du secret fiscal, principe essentiel de la protection des contribuables. De plus, la multiplication des actes des parties civiles pourrait avoir pour conséquence un allongement des instructions et une surcharge des juridictions.

*La commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un avis **favorable** à la suppression de l'article 18 bis.*

Article 19 : Renforcer les outils d'investigation et les sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale

Amendement de suppression CF94 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). L'article 19 alourdit les sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale. Elles passent ainsi de trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, et même à sept ans d'emprisonnement et 3 millions d'euros d'amende en cas d'utilisation d'un service de communication au public en ligne.

Cette surenchère pénale, qui n'aura pas d'impact réel sur la fraude, dégrade fortement l'intégrité de l'État de droit. La détermination des peines et des délits doit absolument respecter un principe de proportionnalité, et non suivre les intérêts des services de communication de Matignon. Porter la peine à cinq ans, voire sept, aligne ce délit sur certaines infractions qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'objet de l'article, comme le vol avec violence. Cela est d'autant plus choquant que certains délits graves – violences, infractions environnementales, escroqueries classiques – peuvent être moins sévèrement punis. Le principe de proportionnalité des peines est pourtant au cœur de notre héritage républicain.

Par ailleurs, l'étude d'impact, peu éloquente, se révèle incapable de démontrer une nécessité à légiférer. Doit-on continuer d'accepter une accumulation de nouveaux dispositifs, tous plus répressifs les uns que les autres, sans jamais en évaluer l'efficacité ? Pourtant, le Syndicat de la magistrature et de nombreuses associations d'avocats soulignent depuis plusieurs années l'incapacité de cette inflation pénale à répondre aux enjeux réels de la criminalité organisée.

Nous souhaitons donc la suppression de cet article.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je suis étonné par votre amendement. L'article 19 n'est pas centré sur l'aggravation des peines : il vise à donner aux services de police judiciaire la possibilité de recourir aux techniques spéciales d'enquête – sonorisation, infiltration, etc. – pour les fraudes fiscales et comptables ainsi que pour le délit de mise à disposition d'instruments en vue de faciliter la fraude dans les cas les plus graves. Concrètement, les services pourraient sonoriser un bureau au sein d'un cabinet de conseil en gestion de patrimoine proposant des montages frauduleux à ses clients.

Par ailleurs, cette disposition est demandée par les services de renseignement fiscaux car elle leur permet de recourir à leurs propres outils de renseignement, lesquels ne peuvent être utilisés que pour les infractions visées aux articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale. L'article 19 étend donc de façon considérable les moyens de renseignement contre la fraude fiscale, ainsi que la compétence du procureur de la République financier. Je vois difficilement comment vous pouvez être défavorables au recours à une juridiction spécialisée en la matière. Cela me paraît répondre à notre but commun, qui est de lutter contre la fraude. Avis défavorable.

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

Amendement CF42 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le projet de loi, tel que modifié par le Sénat, prévoit une aggravation des peines pour certains délits fiscaux lorsqu'ils s'inscrivent dans des schémas frauduleux structurés. Toutefois, il ne vise pas explicitement la dissimulation des revenus issus du trafic de stupéfiants, alors même que cela représente une part croissante des dossiers traités par les services d'enquête. Or, dans la réalité des circuits criminels hybrides, une grande partie des

revenus du narcotrafic est dissimulée non seulement par le blanchiment, mais aussi par des manœuvres comptables ou fiscales, avec des montages de plus en plus sophistiqués.

Notre amendement propose donc de compléter l’alinéa 5 de l’article 19 pour préciser que l’aggravation s’applique également lorsque l’infraction fiscale a pour objet de dissimuler des revenus provenant d’un trafic de stupéfiants. Cette précision n’élargit pas le champ pénal : elle sécurise l’interprétation des magistrats, elle aligne clairement la loi sur la pratique des enquêteurs et elle renforce l’arsenal juridique contre l’économie criminelle.

Le projet de loi ne traite pas cette situation, pourtant fréquente. Laisser ce point dans le flou reviendrait à affaiblir l’efficacité de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Cet amendement est donc utile, lisible, sans coût et parfaitement cohérent avec l’esprit du texte.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Si je comprends bien, vous souhaitez que le fait de donner des conseils pour le blanchiment soit considéré comme un délit facilitant la fraude. Pourquoi créer un délit alors qu’il existe déjà un dispositif juridique sanctionnant le blanchiment ? Non seulement cela introduirait une confusion entre différentes infractions, mais le délit que vous voulez créer ne serait pas adapté aux fins que vous recherchez. Je ne suis donc pas favorable à votre amendement.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il n’y a pas de confusion : ce nouvel outil est conçu précisément pour lutter contre le narcotrafic, qui constitue un crime particulier. Il faut se donner les moyens d’agir efficacement.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le blanchiment couvre déjà ce type de délits, avec des peines beaucoup plus lourdes que celles que vous proposez.

La commission rejette l’amendement.

Amendement CF45 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le projet de loi renforce les sanctions fiscales mais ne traite pas d’un point essentiel : la possibilité de saisir et de confisquer les instruments utilisés pour commettre des fraudes fiscales. Or, lorsqu’il s’agit de dissimuler les revenus issus du narcotrafic ou d’autres activités criminelles, les fraudeurs utilisent systématiquement des comptes interposés, des sociétés-écrans, des terminaux bancaires, des téléphones dédiés ou des véhicules de prête-noms. Ces biens peuvent échapper à la saisie dès lors qu’ils ne sont pas détenus directement par l’auteur de l’infraction. Le projet de loi ne corrige pas cette faille, alors qu’elle constitue l’un des principaux leviers d’évitement de l’impôt pour les réseaux.

Notre amendement propose d’insérer un alinéa prévoyant que tous les instruments, supports, comptes et moyens de paiement ayant servi à commettre la

fraude peuvent être saisis ou confisqués, y compris lorsqu'ils sont détenus par un tiers dès lors que celui-ci en a facilité l'usage. En se fondant sur les règles de saisie spéciales prévues à l'article 131-21 du code pénal, il sécurise juridiquement une pratique indispensable pour lutter contre les montages sophistiqués.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre intuition est bonne : l'article 131-21 du code pénal prévoit les dispositifs que vous décrivez. Votre amendement étant satisfait, j'en demande le retrait ; à défaut, j'émetts un avis défavorable.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF161 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

Amendement CF43 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le Sénat a introduit un 17° à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale afin d'autoriser l'utilisation des techniques spéciales d'enquête pour certains délits fiscaux, mais laisse de côté une situation pourtant fréquente : la fraude fiscale utilisée pour dissimuler les revenus issus du trafic de stupéfiants. Or les réseaux de narcotrafic recourent de plus en plus à des schémas fiscaux complexes pour recycler leurs profits, parfois sans constituer formellement une bande organisée, se soustrayant ainsi au champ de l'article précité.

Notre amendement complète l'article 19 en créant un 17° *bis* afin de couvrir explicitement les délits visés à l'article 1744 du code général des impôts lorsqu'ils servent à dissimuler des revenus provenant du trafic de stupéfiants. Il prévoit également que les informations utiles soient transmises sans délai au procureur territorialement compétent ou au procureur national anti-criminalité organisée, lequel pourra en aviser l'Office français antistupéfiants.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous proposez l'extension des techniques spéciales d'enquête au délit de mise à disposition d'outils facilitant la fraude. Vous visez ainsi les conseils de personnes ayant tiré des revenus du trafic de drogue, mais en dehors de toute bande organisée, par exemple des petits dealers qui agissent isolément. Or les techniques spéciales d'enquête sont des mesures coûteuses en moyens humains et matériels – écoutes, infiltrations, etc. Votre proposition, par conséquent, semble assez inadaptée aux besoins des services de police judiciaire.

De plus, le Conseil constitutionnel apprécie la proportionnalité du recours à ces techniques en fonction de la gravité de l'infraction. En l'espèce, il y a un réel risque d'inconstitutionnalité si elles devaient être utilisées pour des délits mineurs. Votre amendement est beaucoup trop large.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il y a une semaine, une petite cellule composée d'une mère et de ses enfants a été démantelée aux abords d'une prison ; elle

approvisionnait les prisonniers en stupéfiants, en téléphones portables, en armes blanches et en armes par destination. Il ne s'agit pas d'une grande bande organisée, pourtant il est légitime que les services de l'État consacrent des moyens conséquents à mettre au jour ce type d'organisation. Cette cellule a pu être démantelée parce qu'elle était directement liée à la prison, mais il en existe des centaines d'autres.

Il en va de même pour les cambriolages, même si cela n'a rien à voir avec le narcotrafic. Dans mon département, plusieurs cambriolages d'églises ont été accomplis par un homme et deux jeunes : encore une fois, ce n'était pas une cellule importante mais il faut se donner les moyens de mettre à bas ces organisations, surtout lorsqu'elles sont liées au trafic de stupéfiants.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous évoquez une cellule : il s'agit donc d'une bande organisée. Si la qualification retenue est le délit ou le crime, la police judiciaire pourra utiliser les techniques d'enquête spéciales ; si une personne monte un réseau, c'est une bande organisée. La disposition que vous proposez existe donc déjà.

La commission rejette l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 modifié.

Article 19 bis : *Extension de la sanction administrative visant les intermédiaires facilitant la fraude à des agissements de moindre gravité*

Amendement de suppression CF156 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à supprimer l'extension du délit de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale à des infractions fiscales de moindre gravité – infractions entraînant une majoration de 40 %.

La sanction est ainsi étendue aux fraudes pour insuffisance délibérée de déclaration ou pour défaut de déclaration après mise en demeure. Autrement dit, un petit cabinet comptable ou d'avocat peut être pénalement sanctionné si un de ses clients n'a pas envoyé sa déclaration dans les délais prévus. Une telle sanction apparaît manifestement disproportionnée et, par conséquent, fragile au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, elle ne facilitera pas la sanction de conseils ayant assisté des contribuables dans l'élaboration de schémas frauduleux. En effet, dans cette hypothèse, le contribuable se voit appliquer une majoration de 80 % pour manœuvres frauduleuses ou pour abus de droit, et le conseil peut être poursuivi.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Nous voterons contre l'amendement de suppression. Cette disposition émane des amendements proposés par les groupes centriste et socialiste du Sénat, et je dépose moi-même un amendement similaire depuis plusieurs années. Demandez aux services fiscaux quand ils appliquent une

majoration de 80 % : cela n'arrive jamais ! Nous devons faire confiance aux fonctionnaires de Bercy. Une majoration de 40 % leur laisse la possibilité de pénaliser ceux qui ont proposé des montages frauduleux, et c'est bien là l'objectif. La grande majorité des conseils est honnête mais certains organisent d'importantes fraudes.

M. Charles de Courson (LIOT). L'exemple donné par notre rapporteur me paraît tout à fait inadapté. Quand vous confiez vos déclarations à un cabinet, vous pouvez engager sa responsabilité s'il a oublié de les déposer. Cet exemple n'est donc pas adéquat.

Il est normal qu'une sanction sévère soit prononcée à l'encontre d'un organisme qui contribuerait à la fraude fiscale d'un contribuable.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je viens en soutien de notre collègue Pirès Beaune. C'est d'ailleurs l'objet de l'amendement qui suit.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF95 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je souscris à ce que vient de dire Mme Pirès Beaune. Nous nous réjouissons que les dispositions adoptées au Sénat proposent de rendre opérantes des sanctions à l'encontre des professionnels qui fournissent des conseils ou les moyens pour se soustraire à l'impôt et, de ce fait, se rendent complices.

Le dispositif de sanctions existant est largement inopérant puisqu'il faut au préalable identifier une faute passible d'une pénalité de 80 %. Étendre ce dispositif à des manquements plus facilement quantifiables par l'administration, auxquels une pénalité de 40 % est applicable, renforcera son efficacité et sa portée dissuasive pour les prestataires de conseil peu scrupuleux. Nous proposons d'appliquer cette sanction également lorsque l'administration constate et motive des manquements délibérés.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous allez un peu plus loin en étendant l'article 19 *bis* au cas d'un conseil ayant permis à des acteurs de crédibiliser auprès de l'administration une minoration de sa base taxable. Or la minoration d'une base taxable n'est pas nécessairement illégale : utiliser un régime de déduction fiscale, par exemple, c'est minorer sa base taxable. Vous proposez une définition beaucoup trop large de l'infraction. Si elle devait être adoptée, elle présenterait vraisemblablement un fort risque d'inconstitutionnalité au regard du principe de légalité des délits et des peines.

M. Charles de Courson (LIOT). Le problème de cet amendement, c'est l'emploi du terme « crédibiliser » : que veut dire « crédibiliser auprès de l'administration fiscale » ? Je pense qu'il faut retirer cet amendement pour le retravailler.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis non modifié.

Après l'article 19 bis

Amendement CF127 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). La fraude au crédit d'impôt recherche (CIR) constitue une menace croissante pour les finances publiques – il n'y a qu'à voir les montants en jeu –, comme l'ont démontré à plusieurs reprises la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances. Les montages frauduleux génèrent des créances indûment remboursées dont le montant peut être considérable.

Les sanctions reposent actuellement sur une majoration de 80 % prévue à l'article 1729 du code général des impôts – un niveau qui ne reflète plus la gravité et la sophistication des schémas observés. Pour qu'elles soient véritablement dissuasives, il est proposé de porter la majoration à 100 % pour les manœuvres frauduleuses concernant spécifiquement l'obtention du crédit d'impôt recherche.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je comprends la logique de votre amendement mais il me paraît créer une incohérence au regard du principe de proportionnalité auquel sont soumises les sanctions fiscales. En effet, il introduirait une majoration de 100 % pour les seules manœuvres frauduleuses au crédit d'impôt recherche. Les autres cas de fraude au crédit d'impôt ne seraient pas concernés.

Certes, le crédit d'impôt recherche est une niche fiscale qui coûte cher, mais le principe de proportionnalité doit s'apprécier par rapport à la gravité des faits. Ici, la distinction entre le CIR et les autres cas de fraude au crédit d'impôt ne correspond pas à une différence dans la gravité de l'acte commis par le contribuable – dans les deux cas, ils ont fraudé. Cet amendement me paraît donc présenter un risque juridique très important.

En revanche, je me prononcerai en faveur de votre amendement CF103 renforçant la sanction pénale en cas de fraude aggravée. En effet, cette évolution proportionnée qui relève du juge pénal me paraît présenter une plus grande sécurité que l'alourdissement de la peine prévu dans le présent amendement.

Mme Christine Arrighi (EcoS). L'amendement CF127 est un amendement d'appel par rapport au CF103.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF47 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le projet de loi ne touche pas à l'un des leviers les plus essentiels de la transparence fiscale : l'amende prévue par l'article 1735 *ter* du code général des impôts en cas de non-transmission des documents relatifs aux

prix de transfert. Or ces documents sont fondamentaux pour identifier les flux financiers complexes, la structuration artificielle et les schémas d'optimisation agressive qui peuvent dissimuler des revenus non déclarés ou servir de support à des opérations de blanchiment.

Notre amendement propose de porter l'amende de 50 000 à 100 000 euros afin d'en renforcer la portée dissuasive. Cette mesure est cohérente avec les standards internationaux et ne crée aucune charge nouvelle pour les entreprises de bonne foi, qui sont déjà soumises à l'obligation de constituer cette documentation. Elle vise au contraire les acteurs qui utilisent volontairement l'opacité documentaire pour masquer les flux importants, parfois liés à des circuits de fraude organisée ou de criminalité organisée, y compris le narcotrafic, lequel recourt de plus en plus à ces structures transfrontalières pour recycler ses profits.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous visez un doublement de l'amende minimale en l'absence de respect des obligations réglementaires liées aux prix de transfert. Or cette amende est déjà indexée sur le montant des rectifications – 5 % – ou des transactions concernées – 0,5 % –, qui peuvent atteindre des montants largement supérieurs à ces sommes. En fin de compte, vous ne faites qu'augmenter le montant minimal de l'amende.

Votre amendement est satisfait par le droit existant et, d'une manière générale, je préfère laisser à l'administration fiscale l'appréciation de la peine à infliger, plutôt que d'imposer des peines plancher. Avis défavorable.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Mon amendement ne fait que doubler le minimum : il n'empêche en rien les services fiscaux de continuer à fonctionner comme ils le font habituellement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF81 et CF80 de M. Franck Allisio

M. Emmanuel Fouquart (RN). À chaque débat sur la lutte contre les fraudes, le groupe Rassemblement national rappelle l'importance, outre le renforcement des outils d'enquête et de recouvrement, du caractère dissuasif des sanctions. Par ces deux amendements, il est proposé d'aggraver les peines encourues.

L'amendement CF81 a pour objet l'alourdissement des amendes prévues aux articles 1740, 1740 A et 1741 du code général des impôts, sanctionnant respectivement les fraudes aux dispositifs d'allègements fiscaux spécifiques aux outre-mer, la délivrance de faux documents permettant à un contribuable d'obtenir indûment un allègement ou un crédit d'impôt et le fait de se soustraire ou de tenter de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel de l'impôt.

L'amendement CF80 tend à créer une sanction globale visant à priver du bénéfice de tout dispositif de crédit d'impôt ou de déduction fiscale, pour une durée de cinq ans, toute personne physique ou morale ayant fraudé en état de récidive. Cette sanction devient définitive en cas de seconde récidive. Une telle mesure transcrit un principe simple : la société n'a pas à accorder des droits à des réductions ou des crédits d'impôt à ceux qui la volent.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je comprends bien la logique consistant à accroître les peines applicables à ces types de fraude, mais les hausses proposées semblent assez disproportionnées.

Par ailleurs, dans votre dispositif, le montant de l'amende pour fraude fiscale serait plus élevé que le montant pour fraude fiscale aggravée parce que vous ne proposez pas de modifier le code général des impôts sur ce point. Une telle rédaction pose donc problème.

Je préfère les aggravations de peines plus ciblées portant sur la fraude fiscale aggravée, comme le propose Mme Arrighi. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Article additionnel après l'article 19 bis : Majoration du quantum des sanctions pénales en cas de fraude fiscale aggravée

Amendement CF103 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). La fraude fiscale commise en bande organisée représente le niveau le plus sophistiqué et le plus dommageable de l'atteinte aux finances publiques. Elle mobilise des sociétés-écrans, des montages transfrontaliers, des interpositions d'entités étrangères, des circuits financiers complexes, souvent conçus pour rendre la détection difficile et décourager l'action judiciaire. Elle est donc extrêmement difficile à démontrer et, quand elle l'est, l'échelle des peines ne constitue plus un instrument suffisamment dissuasif face à des gains frauduleux parfois considérables, voire extravagants, et à une structuration quasi professionnelle de certaines pratiques.

L'amendement vise donc à rétablir un équilibre entre la gravité des faits et les sanctions encourues en portant la peine maximale d'emprisonnement de sept à dix ans et en augmentant la peine d'amende au triple du montant fraudé. Il répond pleinement à l'objectif du projet de loi, qui est de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude complexe organisée et de fournir, à l'administration comme à l'autorité judiciaire, un cadre répressif proportionné à la sophistication des schémas de fraude constatés.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement a pour objet la hausse d'une peine encadrée, prononcée par le juge pénal et proportionnée aux faits graves qui lui sont associés. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 19 bis : *Information du procureur de la République par l'administration fiscale et mise en mouvement de l'action publique en matière de fraude fiscale (suppression du « verrou de Bercy »)*

Amendement CF101 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons de supprimer réellement le verrou de Bercy afin d'amplifier la lutte contre la fraude fiscale, laquelle sape les moyens des services publics et abîme dangereusement le consentement à l'impôt.

Depuis la loi du 23 octobre 2018 relative à la fraude fiscale, sociale et douanière, qui rend obligatoire le dépôt d'une plainte dès lors que certains critères sont remplis, les signalements de Bercy à la justice ont augmenté. En 2024, près de 20 milliards d'euros ont été détectés par Bercy. De même, les avoirs criminels saisis en 2024 ont été multipliés par quatre par rapport à l'année précédente, atteignant 600 millions d'euros. Cette même année, le fisc a transmis plus de 2 200 dossiers au parquet. Le rapport d'information du 25 octobre 2022 laisse entendre que l'assouplissement du verrou de Bercy a permis de doubler le nombre de dossiers de fraude transmis au parquet. Cette réforme aide bien la justice à se saisir des cas de fraude fiscale et participe à combattre l'impunité en la matière.

Nous pensons qu'il faut aller plus loin en supprimant entièrement le verrou de Bercy. En effet, plusieurs freins persistent. D'abord, les critères de transmission automatique devraient être plus ambitieux et concerner plus de dossiers. Ensuite, la justice doit pouvoir, de sa propre initiative, poursuivre les cas de fraude fiscale découverts à l'occasion d'enquêtes sur d'autres faits, comme c'est le cas pour tous les autres délits. Enfin, le secret professionnel des agents du fisc doit être levé pour qu'ils puissent échanger avec la justice, même en l'absence de plainte.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement dépasse un petit peu les lignes. J'en comprends la logique mais il risque de noyer les parquets, alors que leurs moyens disponibles pour les enquêtes fiscales sont déjà trop limités.

Vous visez par exemple les faits entraînant une majoration de 40 % pour absence de respect du délai de trente jours prévu pour envoyer sa déclaration fiscale. Il me semble préférable que les moyens des parquets soient tous concentrés sur les cas de fraudes graves, coûteuses pour l'État et dont les faits font déjà l'objet d'un signalement obligatoire au parquet. À vouloir utiliser des filets extrêmement fins, vous courez le risque d'engorger et d'emboliser les dispositifs de la police et de la justice. Il ne faut pas aller dans cette direction ; c'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Votre embarras à donner un avis défavorable à l'amendement renforce ma conviction de son utilité.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 19 bis

Amendement CF41 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Le projet de loi ne prévoit aucune peine complémentaire excluant durablement les fraudeurs du bénéfice de l'argent public. Pourtant, lorsqu'une fraude sociale ou fiscale est établie, parfois au profit de circuits criminels, y compris du narcotrafic, il est difficilement compréhensible que le condamné puisse continuer à percevoir des aides publiques. L'amendement a pour objet d'introduire un nouvel article 131-11-1 dans le code pénal visant à permettre au juge de prononcer, en cas de fraude avérée, une interdiction pour le condamné de bénéficier, pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, d'aides publiques, de subventions ou de prestations sociales. Cette peine complémentaire est proportionnée, individualisée et réservée aux manquements les plus graves.

Le projet de loi ne contient actuellement aucun outil comparable alors qu'il s'agit d'une sanction simple, lisible et réellement dissuasive pour protéger l'intégrité de l'argent public.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Nous avons déjà eu ce débat. Certaines prestations sociales sont versées à la famille et ne sont pas individualisées. L'adoption de votre amendement aurait des conséquences dommageables sur le plan social et plongerait des enfants dans une situation de grande précarité. J'y suis donc défavorable.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Votre discours n'a pas changé depuis hier : vous continuez à protéger les fraudeurs.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF120 de M. Antoine Golliot

M. Emmanuel Fouquart (RN). En France, plus de 200 000 personnes seraient chaque année victimes d'usurpation d'identité en ligne. Il s'agit du point d'entrée de nombreuses fraudes à la carte Vitale ou aux prestations sociales. La Cour des comptes a signalé l'activité non justifiée de dizaines de milliers de cartes Vitale. L'amendement prévoit une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour fraude envers un organisme public, le quantum montant à dix ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende si l'infraction est commise en bande organisée et relève du régime de la criminalité organisée. En renforçant les moyens d'enquête et en instaurant ce régime de sanctions, l'objectif est de protéger la solidarité nationale et d'enrayer les fraudes massives.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Votre amendement pose plusieurs difficultés. Vous souhaitez appréhender des cas déjà couverts par la qualification d'escroquerie aux finances publiques. Celle-ci vise l'usage d'un faux

nom ou d'une fausse qualité. Une peine aggravée, plus lourde que celle que vous proposez, est prévue pour l'escroquerie aux organismes de protection sociale. Le délit d'usurpation d'identité vise à protéger la personne victime : sa finalité diffère totalement de celle de votre mesure.

Votre amendement vise à étendre les techniques spéciales d'enquête à l'usurpation d'identité commise par le conjoint. Un tel dispositif épuiserait inutilement les moyens de la police judiciaire et serait très vraisemblablement contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, laquelle conditionne l'utilisation des techniques spéciales d'enquête à des motifs de lutte contre des fraudes importantes : infiltrer un appartement dans le cas d'une suspicion d'usurpation d'identité commise par un conjoint n'entre pas dans cette catégorie.

Je comprends la logique de votre amendement, mais celui-ci me semble déjà satisfait. L'étendue excessive de son champ m'incite également à lui donner un avis défavorable.

M. Emmanuel Fouquart (RN). La décision d'utiliser des techniques spéciales d'enquête resterait de la seule compétence du juge d'instruction.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Conseil constitutionnel considérerait la mesure que vous proposez comme contraire à la Constitution, car la mobilisation de moyens humains et techniques particuliers pour contrecarrer une usurpation d'identité est inadaptée.

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

Amendement CF102 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Le groupe La France insoumise souhaite abroger l'extension du secret professionnel des avocats, comme le recommande le Conseil national des barreaux (CNB). Cette mesure n'est qu'un paravent renforçant l'opacité dont jouissent les multinationales pour se soustraire à l'impôt.

La confidentialité de la correspondance entre un avocat et son client n'a de sens qu'aux strictes fins du droit à la défense, dans le cadre de l'indépendance des avocats. En étendant cette protection aux activités de conseil au nom d'un culte du secret des affaires, la Macronie a sciemment choisi d'entraver les investigations de sa propre administration. La lutte contre la fraude fiscale s'en est retrouvée affaiblie, pour le plus grand bonheur des champions de l'évasion que sont les grandes fortunes et les multinationales.

À l'inverse de ce gouvernement confiant avec les forts et suspicieux avec les faibles, nous proposons que le secret professionnel dont bénéficie le conseil de l'avocat soit inopposable en matière de fraude fiscale, de corruption et de trafic d'influence, en France comme à l'étranger, ainsi que de blanchiment de ces délits.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous incriminez la Macronie, mais votre rédaction reprend très exactement les dispositions de l'article 56-1-1 du code de procédure pénale, qui prévoient déjà la levée du secret professionnel pour de tels faits. Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé cette lecture du droit dans une décision du 1^{er} mars 2024, en indiquant que le secret professionnel ne s'étendait pas à ces infractions. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement CF100 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons de revenir sur l'extension de la convention judiciaire d'intérêt public opérée sous la présidence d'Emmanuel Macron en 2018. Ces instruments juridiques sont des accords à l'amiable dont le but est d'éviter à une multinationale prise la main dans le sac de payer l'impôt dû ainsi que les pénalités assorties.

Dans le scandale de la Danske Bank, ce ne sont pas moins de 200 milliards d'euros de flux suspects qui ont été détectés entre 2007 et 2015. Malgré le travail acharné du renseignement fiscal, l'affaire a fini dans une impasse, puisque la Danske Bank a accepté de verser, dans le cadre d'une convention, quelque 6,3 millions d'euros pour éviter toute poursuite, soit 0,003 % des montants suspectés. Nous ne saurons jamais combien d'argent a été soustrait au financement des services publics. Voilà pourquoi nous souhaitons supprimer la possibilité d'avoir recours à de tels arrangements en matière de fraude fiscale.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le sujet est en effet très important, mais l'administration fiscale est fermement opposée à votre proposition. Ces conventions sont utiles à l'administration lorsque les dossiers sont complexes et risquent de déboucher sur des procédures longues, coûteuses, et incertaines.

Je fais confiance aux fonctionnaires de l'administration fiscale pour apprécier l'opportunité d'utiliser une convention fiscale afin d'assurer une rentrée de recettes plutôt que de courir le risque de ne rien percevoir. Dans des cas très complexes, il peut être préférable de faire jouer la convention plutôt que d'attendre une décision de justice, souvent très longue et au résultat incertain. Je m'oppose donc à la réduction du champ de la convention judiciaire d'intérêt public.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). La convention permet aux multinationales d'éviter une instruction judiciaire : ce n'est pas un règlement d'ensemble, c'est une évacuation de toute procédure judiciaire. Je vous ai cité un exemple dans lequel l'administration fiscale a royalement récupéré 6 millions d'euros pour une suspicion de fraude de 200 milliards.

M. Denis Masségli (EPR). Je soutiens la position de M. le rapporteur. Instauré en 2018, le dispositif de la convention a montré son efficacité. Il évite les procédures extrêmement longues et il place ceux tentés par l'évasion fiscale devant

leurs responsabilités en les contraignant à payer leur dû. Grâce à cet instrument, 500 millions d'euros ont été récupérés auprès de McDonald's ; Google a dû s'acquitter de la même somme. Je suis opposé à l'abandon de ce mécanisme, qui répond aux attentes de l'administration fiscale.

M. Charles de Courson (LIOT). En 2018, l'instauration de cet outil juridique suscitait chez moi de fortes réticences. Ses défenseurs mettaient en avant son efficacité, argument que viennent de reprendre à raison nos collègues. Il permet en effet de percevoir des recettes plus tôt dans le temps, car les procédures judiciaires durent huit à dix ans en la matière.

Néanmoins, cet instrument fait fi de l'exemplarité de la sanction. S'il n'y avait pas eu les transactions publiques que vous avez citées, qui peut dire à quelle amende auraient été condamnées les entreprises concernées ? La petite dizaine de conventions qui ont été signées jusqu'ici concernent toutes de très gros poissons. Laissons les conventions s'appliquer encore quelques années, puis faisons en sorte que la commission des finances en dresse le bilan pour déterminer s'il est opportun de maintenir ou de supprimer ce mécanisme.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je comprends l'objectif de l'amendement, mais mon expérience de rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements* me rend sceptique quant à l'opportunité de supprimer cet outil.

L'une des dernières conventions signées concerne la fraude aux CumCum, pour laquelle une filiale du Crédit agricole vient d'être condamnée à payer une certaine somme. Les autres banques perquisitionnées ne se sont, à ma connaissance, pas précipitées dans les bureaux de l'administration fiscale pour signer une convention, mais il y a enfin eu une condamnation pour les CumCum, fraude bancaire que n'avait pas reconnue la Fédération bancaire française (FBF) lors de son audition.

Le sujet est complexe, mais la suppression pure et simple des conventions n'est pas opportune.

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

Article 19 ter : *Extension de la garantie d'anonymat aux agents de la DGFIP travaillant dans certains services*

*La commission **adopte** les amendements identiques et rédactionnels CF162 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis, et CF46 de M. Jocelyn Dessigny.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 19 ter **modifié**.*

Article 20 : *Renforcement des obligations déclaratives des trusts et harmonisation du dispositif de majoration en cas de rectification due à une omission déclarative*

Amendement CF10 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Nous proposons d'inclure les donations dans le dispositif de demande de transparence des actifs présents dans les trusts, afin de ne pas le limiter aux successions.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'article 20 crée une obligation déclarative dans les cas spécifiques où la qualification de donation et celle de succession ne s'appliquent pas. Il s'agit de cas où les attributions de la propriété économique à de nouveaux bénéficiaires, réalisées au décès du constituant, ne modifient pas la propriété juridique, qui est logée dans le trust avec pour objectif d'éviter la taxation. Le cas le plus courant est celui des trusts dits dynastiques, qui visent à l'accumulation : les actifs ne sortent jamais du trust même si les bénéficiaires changent au fur et à mesure des transmissions – il n'y a donc pas de qualification de donation ou de succession.

Votre réécriture supprime cette nouvelle obligation déclarative, que vous remplacez par une déclaration pour les donations ou les successions, mais l'article 800 et le 2 du II de l'article 792-0 *bis* du code général des impôts la prévoient déjà. Votre amendement étant satisfait, j'émet un avis défavorable à son adoption.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF134 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 **modifié**.*

Article 20 bis A : *Extension des instruments de coopération administrative internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale aux pays coopératifs non membres de l'Union européenne et prolongation du délai de reprise de l'administration fiscale en cas d'échange d'informations avec un pays tiers.*

Amendement CF135 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à clarifier la notion vague de pays tiers.

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

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CF136 et CF137 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 bis A **modifié**.*

Article 20 bis : *Droit de copie de l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des organismes bénéficiaires de dons et versements*

Amendement de suppression CF96 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Introduit au Sénat, l'article 20 *bis* permet aux contrôleurs fiscaux de copier l'ensemble des documents dont ils peuvent avoir connaissance au cours d'un contrôle d'une association. Une telle mesure interroge, car les agents peuvent déjà contrôler les associations et vérifier la conformité entre les reçus fiscaux émis et les dons reçus. Quel est alors l'intérêt de les autoriser à emporter une copie des documents ? Une telle démarche ne fait que renforcer les menaces qui pèsent sur les libertés individuelles : l'administration n'a pas à tenir de bases de données indiquant quel citoyen donne à telle association. Nous souhaitons la suppression de cet article inutile et dangereux, qui ne repose sur aucune étude ni sur aucun rapport mettant en évidence des mécanismes de fraude entre les reçus fiscaux émis et les dons reçus.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous proposez la suppression de l'article au prétexte que le contrôle des reçus fiscaux est déjà possible et que la copie de documents aurait vocation à établir des bases de données sur les citoyens. Cette analyse traduit une vision très discutable du rôle de l'administration. Surtout, vous voulez empêcher les services fiscaux d'exercer pleinement leurs missions de contrôle.

L'article vise simplement à aligner le contrôle des reçus fiscaux sur d'autres procédures similaires, dans lesquelles il est permis de copier des documents, comme la vérification de la régularité de la comptabilité d'une entreprise ou l'instruction sur place des demandes de remboursement des crédits de TVA.

L'article est important car il corrige une erreur de coordination. En effet, le droit de copie des documents contrôlés aurait dû être accordé à l'administration fiscale en 2021 lorsque le champ du contrôle des reçus fiscaux par l'administration a été étendu. La situation actuelle est aberrante : comme les fonctionnaires de l'administration fiscale ne peuvent pas repartir avec les documents, ils doivent prendre des notes à la main lors des contrôles. Il s'agit d'une perte de temps et d'efficacité considérable. Voilà pourquoi je suis défavorable à l'amendement.

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

*Suivant l'avis de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement CF97 de Mme Mathilde Feld.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 bis **non modifié**.*

Article 20 ter : Possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques de contrôler les terminaux de paiement électronique des professionnels assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CF138, CF139, CF140 et CF141 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

Amendement CF121 de M. Antoine Golliot

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Les amendes que vous proposez de réduire sont prononcées quand les logiciels de caisse ne remplissent pas les conditions d'inaltérabilité et quand les professionnels concernés opposent un refus à l'administration exigeant la mise à disposition des terminaux de paiement électronique (TPE) pour effectuer son contrôle. Dans les deux cas, le caractère intentionnel semble manifeste. Il n'y a donc pas de justification à réduire ces amendes, raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF142 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 ter **modifié**.*

Article 20 quater A : Dématérialisation des documents de procédure et modalités de conservation des pièces et documents saisis au cours d'une perquisition fiscale

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF143 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 quater A **modifié**.*

Article 20 quater : Rapport au Parlement évaluant le dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières Amendement CF126 de M. Karim Ben Cheikh

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je m'oppose à cet amendement. J'ai été le corapporteur d'une mission d'information sur l'union des marchés de capitaux au cours de laquelle nous avons bien entendu abordé la situation d'Euroclear France. Les services fiscaux affirment que le recouvrement effectué par Euroclear se révèle tout à fait satisfaisant : la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne formule aucune demande de transfert. Pourquoi changer un dispositif qui fonctionne ?

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF144 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 quater **modifié**.*

Article additionnel après l'article 20 *quater* : *Extension de la saisie administrative à tiers détenteur aux crypto-actifs détenus auprès des prestataires de services sur actifs numériques*

Amendement CF91 de M. Laurent Baumel

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je suis favorable à cet amendement, qui vise à allonger les délais de reprise pour la non-déclaration de détention de cryptoactifs et à étendre le dispositif de saisie administrative à tiers détenteur aux cryptoactifs.

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

Article additionnel après l'article 20 *quater* : *Extension du dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques*

Amendement CF89 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Le dispositif d'anonymisation est particulièrement utile alors que les agents des finances publiques sont de plus en plus confrontés à des menaces ou violences. Toutefois, le système actuel présente plusieurs limites, que l'amendement vise à pallier.

*Suivant l'avis de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis, la commission **adopte** l'amendement.*

Article additionnel après l'article 20 *quater* : *Rapport au Parlement évaluant les effets de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance sur la lutte contre la fraude fiscale et sur l'efficacité du contrôle fiscal*

Amendement CF116 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi (EcoS). La loi de 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) a profondément modifié les conditions d'exercice du contrôle fiscal en introduisant le droit à l'erreur, de nouvelles modalités d'accompagnement des contribuables et des mécanismes de médiation et de rescrit. Cette nouvelle architecture peut expliquer pourquoi la pénalité de 80 % n'est jamais appliquée et que seule la majoration de 40 % l'est.

Si ces outils visent à renforcer la sécurité juridique, leurs effets concrets sur la détection des comportements frauduleux, la programmation des contrôles et l'efficacité des rectifications demeurent insuffisamment mesurés. Dans un contexte de complexification des schémas de fraude, il est indispensable de savoir si ces dispositifs améliorent ou altèrent la capacité opérationnelle de l'administration fiscale à exercer ses missions et dans quelles conditions l'amende devient une possibilité de transaction.

L'amendement vise à demander au gouvernement de remettre un rapport au Parlement, afin d'aider ce dernier à exercer pleinement sa fonction d'évaluation en lui fournissant une analyse inédite et objective de l'impact de la loi Essoc sur les mécanismes de lutte contre la fraude fiscale. Ce travail présentera une vision consolidée des effets du droit à l'erreur, de la médiation et du rescrit ainsi que des comportements déclaratifs et de la performance du contrôle.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il est vrai que l'article 74 de la loi Essoc prévoit la transmission au Parlement d'une évaluation comptable et financière, réalisée par la Cour des comptes, des principales dispositions de la loi, deux ans après l'entrée en vigueur de celle-ci. Je regrette comme vous que cette étude n'ait pas été produite, néanmoins je crains qu'une nouvelle demande de rapport n'y change rien. Ne vaudrait-il pas mieux mobiliser les outils d'évaluation du Parlement pour effectuer ce travail ? Je suis plutôt défavorable à votre amendement, même si j'en comprends la logique et si je partage votre frustration devant l'absence d'un rapport qui aurait dû être rédigé.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Vous suggérez une mission flash sur le sujet, mais je maintiens mon amendement car la loi Essoc a profondément modifié les conditions d'exercice du contrôle fiscal. Les parlementaires doivent être éclairés sur les conséquences de cette loi, or nous ne le sommes pas du tout.

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

TITRE III

GARANTIR UN MEILLEUR RECOUVREMENT DES MONTANTS SOUSTRAITS PAR FRAUDE

Article 23 : *Extension du délai de mise en recouvrement dans le cadre du délai spécial de reprise de l'administration fiscale*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 **non modifié**.*

Article 23 bis : *Suppression de l'option d'engagement en matière déclarative pour les bénéficiaires de l'exonération à la taxe sur la valeur vénale des immeubles détenus en France par des entités juridiques étrangères et désignation d'un représentant fiscal en France*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF145 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 bis **modifié**.*

Article 23 ter : *Allongement du délai de reprise de un à trois ans en matière de taxe sur les logements vacants, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de taxe d'habitation sur les logements vacants*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CF146 et CF147 de M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 ter **modifié**.*

ANNEXE N° 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

(Par ordre chronologique)

➤ *Audition conjointe :*

– **Mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf)** – **M. Éric Belfayol**, chef de la mission, et **Mme Christine Fournier**, cheffe de projet, responsable de l'analyse des données, de la performance, de la synthèse et de l'appui

– **Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)** – **M. le général brigade José-Manuel Montull**, commandant, et **M. le colonel Paul Chaudanson**, commandant

– **Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **Mme Delphine Champetier**, cheffe de service, adjointe au directeur, et **M. Charles Boriaud**, chef de service, adjoint au directeur

➤ *Table ronde :*

– **Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Caisse nationale** – **M. Emmanuel Dellacherie**, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle, et **Mme Caroline Rossignaux-Méheust**, directrice de la communication et des relations publiques

– **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)*** – **Mme Magali Mangin**, directrice comptable et financière et de la maîtrise des risques, et **Mme Florence Anseaume**, responsable du département « Contrôle externe et lutte contre la fraude et le travail illégal »

– **Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)** – **M. Marc Scholler**, directeur délégué de l'audit, des finances et de la lutte contre la fraude, et **M. Fabien Badinier**, directeur du contrôle et de la lutte contre les fraudes

– **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)** – **M. Renaud Villard**, directeur général, et **M. Thomas Gagniarre**, directeur comptable et financier

– **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)** – **M. Laury Ducombs**, directeur général délégué, **M. Thomas Desmoulins**, directeur du département Prévention, contrôles et lutte contre la fraude, et **Mme Klara Le Corre**, chargée des relations institutionnelles

➤ *Table ronde réunissant les organisations syndicales :*

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mme Jocelyne Cabanal**, secrétaire nationale, responsable de la politique

de financement de la protection sociale, et **Mme Chantal Richard**, secrétaire confédérale, en charge des dossiers pauvreté, insertion et chômage

– **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Denis Gravouil**, secrétaire confédéral, et **M. Laurent Perin**, membre de la direction de la fédération des finances

– **Force Ouvrière (FO)** – **Mme Patricia Devron**, secrétaire confédérale en charge de l'organisation, des affaires juridiques et des outre-mer, et **Mme Pascaline Kerhoas**, secrétaire générale de la fédération FO Finances

– **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Nicolas Blanc**, secrétaire national de la transition économique, et **M. Clément Delaunay**, chargé d'études

➤ *Table ronde réunissant les organisations patronales :*

– **Mouvement des entreprises de France (Medef)** – **Mme France Henry-Labordère**, responsable du pôle social, **Mme Nathalie Buet**, directrice de la protection sociale, **M. Antoine Bessière**, chargé de mission Protection sociale, et **Mme Marie David**, chargée de mission Affaires publiques

– **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*** – **M. Gilles Bonnefond**, chef de file au conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie, **Mme Gwendoline Delamare-Deboutteville**, directrice des affaires sociales, **M. Philippe Chognard**, responsable du pôle Conditions de travail, et **M. Adrien Dufour**, responsable Affaires publiques

➤ **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Frédéric Bierry**, président de la commission Solidarité, santé, travail, président de la Collectivité européenne d'Alsace, **M. Éric Bellamy**, directeur délégué Solidarité, santé et travail, et **M. Brice Lacourieux**, conseiller Relations avec le Parlement

➤ **Direction générale du travail (DGT)** – **Mme Eva Jallabert**, sous-directrice des relations du travail, et **M. Sacha Reingewirtz**, adjoint à la sous-directrice

➤ **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – **M. Benjamin Maurice**, délégué général, **Mme Isabelle Grandgérard-Rance**, cheffe du pôle juridique, **Mme Martine Krawczak**, cheffe de projet, et **Mme Chloé Boyaval**, conseillère Relations extérieures et élus

➤ **Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)** – **M. Thomas Dautieu**, directeur de l'accompagnement juridique, **M. Éric Delisle**, chef du service des affaires sociales, des collectivités territoriales, du sport et de l'environnement, **Mme Christelle Guichard**, cheffe du service des affaires régaliennes et des libertés publiques, **Mme Chirine Berrichi**, conseillère pour les questions parlementaires et institutionnelles

➤ **Fédération nationale des opticiens de France (FNOF)*** – **M. Hugues Verdier-Davioud**, président, **Mme Charlotte Thusseau**, secrétaire générale, et **Mme Sophia de La Rochefoucauld**, conseil

➤ **Syndicat national des centres d'optique mutualiste (Synom)*** – **M. Arthur Havis**, vice-président, directeur général du réseau Ecouter Voir, **Mme Lucie Redonnet**, déléguée générale, et **Mme Isabelle Georget**, opticienne, directrice d'un magasin Ecouter Voir

➤ *Table ronde :*

– **Fédération nationale de la Mutualité française (FNMf)*** – **Mme Laure-Marie Issanchou**, directrice du développement des assurances mutualistes, et **Mme Mary Plancq**, responsable des affaires publiques nationales

– **Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP)*** – **M. Alain Gautron**, vice-président, **M. Quentin Bériot**, délégué général, et **Mme Miriana Clerc**, directrice des relations institutionnelles

➤ **Union nationale des industries du taxi (Unit)*** – **M. Allan Underwood**, secrétaire général adjoint et trésorier, et **M. Armand Joseph-Oudin**, délégué général

➤ **Fédération française du transport de personnes sur réservation*** – **M. Xavier Bendavid**, directeur des affaires publiques de Bolt, **M. Simon Dabadie**, directeur général Europe de Heetch, et **M. Simon Lalanne**, directeur conseil de Boury Tallon & Associés

➤ **Stairling** – **M. Mimoun El Alami**, président et directeur général, **M. Vincent Feld**, co-président de la Fédération des coopératives d'activité et d'emploi, président et directeur général délégué de Coop'Alpha, **M. Jérôme Giusti**, conseil juridique de Stairling, membre de la Fondation Jean Jaurès, et **M. Thibaud Carlassare**, relations institutionnelles

➤ **Fédération des syndicats pharmaceutiques de France (FSPF)*** – **M. Valérian Ponsinet**, président de la commission convention et systèmes d'information, **M. Pierre Fernandez**, directeur général, et **Mme Kangué Koita**, juriste

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR DE LA
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

(Par ordre chronologique)

Office national antifraude :

– M. Christophe Perruaux, directeur.

Direction générale des finances publiques – Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal :

– Mme Carole Maudet, inspectrice des finances, sous-directrice au Service juridique et du contrôle fiscal ;

– M. Stéphane Créange, chef du service au Service juridique et du contrôle fiscal.

Mission interministérielle de coordination antifraude :

– M. Éric Belfayol, chef de la Mission interministérielle de coordination antifraude ;

– Mme Christine Fournier, chargée des enjeux numériques, analyse des données, synthèse et appui.

Autorité des marchés financiers :

– Mme Marie-Anne Barbat-Layani, présidente ;

– M. Maxence Delorme, directeur des affaires juridiques ;

– Mme Laure Tertrais, directrice de cabinet ;

– Mme Marianick Darnis Lorca, directrice.

Direction des affaires criminelles et des grâces :

- M. Julien Morino-Ros, magistrat, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales ;
- M. Simon Benard-Courbon, adjoint à la cheffe du bureau de la législation pénale spécialisée.

Contributions écrites :

- Banque de France ;
- Direction générale du Trésor (DGT) ;
- Institut national de la propriété industrielle (INPI) ;
- Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) ;
- L’Association française des sociétés financières (ASF) ;
- Conseil supérieur du notariat (CSN) ;
- Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) ;
- Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;
- Tracfin ;
- Direction de la Sécurité sociale (DSS).

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE N° 3
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS
À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code de procédure pénale	706-1-3 [rétabli] et L. 2242-13-1 [nouveau]
1 ^{er} bis	Livre des procédures fiscales	L. 135 ZS [nouveau]
1 ^{er} ter	Code de la sécurité intérieure	L. 861-2-1 [nouveau]
2	Livre des procédures fiscales	L. 134 D, L. 135 ZK et L. 158 B [nouveau]
2 bis A	Code de la sécurité sociale	L. 161-24-4 [nouveau]
2 bis	Code de la sécurité sociale	L. 114-12-1
2 ter (supprimé)	Code de la sécurité sociale	L. 114-12-1
3	Code de commerce	L. 123-50
	Livre des procédures fiscales	L. 135 JA [nouveau]
3 bis A	Livre des procédures fiscales	L. 121
3 bis B (supprimé)	Livre des procédures fiscales	L. 135 ZAA [nouveau]
3 bis C	Livre des procédures fiscales	Intitulé du 7° du VII de la section 2 du chapitre III du titre II et L. 166 C
3 bis	Livre des procédures fiscales	L. 81 B [nouveau]
	Code des douanes	65 sexies [nouveau]
3 ter	Code général des impôts	1649 AC ter
3 quater	Code général des impôts	1649 AC bis

4	Code de la sécurité sociale	L. 114-9
4 <i>bis</i>	Code de la sécurité sociale	L. 114-17
4 <i>ter</i>	Code du travail	L. 1226-1
4 <i>quater</i>	Code du travail	L. 8271-12-1 <i>[nouveau]</i>
5	Code des assurances	L. 135-1 à L. 135-5 <i>[nouveaux]</i>
	Code de la mutualité	L. 211-16 à L. 211-20 <i>[nouveaux]</i>
	Code de la sécurité sociale	L. 114-9-1 à L. 114-9-5 et L. 931-3-9 à L. 931-3-13 <i>[nouveaux]</i>
	Code du travail	L. 1226-1
	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	65
5 <i>bis</i> A	Code de la sécurité sociale	L. 114-22-2-2 <i>[nouveau]</i>
5 <i>bis</i>	Livre des procédures fiscales	L. 162 C <i>[nouveau]</i>
6	Code de la sécurité sociale	L. 114-16, L. 114-16-1 et L. 114-16-3
6 <i>bis</i>	Code de la sécurité sociale	L. 114-10-2-1
6 <i>ter</i>	Code du travail	L. 8271-1-2
7	Code de la sécurité sociale	L. 322-5-3 <i>[nouveau]</i>

8	Code des transports	L. 3122-3, L. 3124-4, L. 3124-7, L. 3124-8 [nouveau], L. 3124-12, L. 3124-13 [rétabli], L. 3141-2, L. 3141-3 [nouveau], L. 3141-4 [nouveau], L. 3143-1 et L. 3143-5 [nouveau]
	Code de la route	L. 325-1-1 et L. 325-1-2
	Code général des impôts	1649 <i>ter</i> A
8 <i>bis</i>	Code monétaire et financier	L. 561-2
9	Code monétaire et financier	L. 521-6-1, L. 621-20-4, L. 783-10, L. 784-10 et L. 785-9
9 <i>bis</i>	Code monétaire et financier	L. 621-20-6, L. 783-10, L. 784-10 et L. 785-9
9 <i>ter</i>	Code monétaire et financier	L. 465-3-8 [nouveau]
9 <i>quater</i>	Code monétaire et financier	L. 621-9 et L. 621-15
	Livre des procédures fiscales	L. 135 F
9 <i>quinquies</i>	Code monétaire et financier	L. 621-9 et L. 621-15
9 <i>sexies</i>	Code monétaire et financier	L. 621-15
9 <i>septies</i>	Code général des impôts	223 <i>quinquies</i> C
9 <i>octies</i>	Code général des impôts	1378 <i>decies</i> [nouveau]
9 <i>nonies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 10 B
9 <i>decies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 86 B [nouveau]
9 <i>undecies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 102 B
9 <i>duodecies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 135 B
10	Code de la sécurité sociale	L. 114-19
	Livre des procédures fiscales	L. 134

10 <i>bis</i>	Code du travail	L. 3253-17-1 [nouveau]
	Code de la sécurité sociale	L. 114-16-3
10 <i>ter</i>	Code des juridictions financières	L. 131-22 [nouveau], L. 142-1-2, L. 142-1-3, L. 142-3 [nouveau], L. 142-4 [nouveau] et L. 311-6
10 <i>quater</i> A	Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire	42
10 <i>quater</i>	Code de la route	L. 330-2
11	Code du travail	L. 6333-7-3, L. 6362-8-1 [nouveaux] et L. 6362-13
11 <i>bis</i>	Code du travail	L. 6361-2
12	Code de la sécurité sociale	L. 114-10, L. 114-10-1, L. 114-17-1, L. 114-19, L. 165-1-4, L. 242-5, L. 242-7 et L. 422-3
	Code du travail	L. 4163-16 et L. 8115-1
12 <i>bis</i> A	Code de la santé publique	L. 6316-1
12 <i>bis</i> B	Code de la sécurité sociale	L. 114-17-2
12 <i>bis</i> C	Code de la sécurité sociale	L. 323-6
	Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et autonomie, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte	20-7-1
12 <i>bis</i>	Code de la sécurité sociale	L. 114-17-1

12 <i>ter</i>	Code de la sécurité sociale	L. 243-10 <i>[rétabli]</i>
	Code rural et de la pêche maritime	L. 724-7-1
	Code du travail	L. 8113-12 <i>[nouveau]</i>
12 <i>quater</i>	Code du travail	L. 6353-10
12 <i>quinquies</i>	Code du travail	L. 6113-6-1 <i>[nouveau]</i>
13	Code du travail	L. 5421-5 <i>[nouveau]</i> , L. 6113-8 et L. 6323-6
13 <i>bis</i> A	Code du travail	L. 6323-45-1 <i>[nouveau]</i>
13 <i>bis</i> B	Code de la sécurité sociale	L. 161-17-1-2
13 <i>bis</i>	Code du travail	L. 6333-7-1 et L. 6333-7-4 <i>[nouveau]</i>
13 <i>ter</i>	Code du travail	L. 6355-17-1 <i>[nouveau]</i>
14	Code de la sécurité sociale	L. 114-22-2-1 <i>[nouveau]</i> et L. 136-8
	Code général des impôts	154 <i>quinquies</i>
	Code du travail	L. 5425-1-1 <i>[nouveau]</i>
15	Code monétaire et financier	L. 561-2 et L. 775-36
16	Code du travail	L. 4141-5, L. 6231-4, L. 6351-4-1, L. 6355-1 à L. 6355-23 <i>[abrogés]</i> et L. 6356-1 à L. 6356-7 <i>[nouveaux]</i>
16 <i>bis</i>	Code du travail	Intitulé de la section 2 du chapitre II du titre V du livre III de la sixième partie, L. 6352-4 <i>[rétabli]</i> et L. 6362-3
16 <i>ter</i>	Code du travail	L. 6351-3
16 <i>quater</i>	Code du travail	L. 6352-13

17	Code de la sécurité sociale	L. 114-17-1, L. 162-1-15 et L. 162-15-1
17 bis AA	Code de la santé publique	L. 6323-1-12
17 bis A (supprimé)	Code de la sécurité sociale	L. 114-17-1-1
17 bis	Code de la sécurité sociale	L. 243-7-7
17 ter A	Code de la sécurité sociale	L. 243-7-7-1 [nouveau]
17 ter (supprimé)	Code de la sécurité sociale	L. 161-36-4
17 quater	Code de la sécurité sociale	L. 161-36-3 et L. 871-1
17 quinquies	Code de la sécurité sociale	L. 161-36-3
18	Code pénal	313-2, 313-7 et 711-1
	Code de procédure pénale	28-1, 28-2, 706-73, 706-73-1 et 804
18 bis (supprimé)	Code de procédure pénale	2-23
19	Code général des impôts	1744
	Code de procédure pénale	705, 706-1-1 et 706-73-1
19 bis	Code général des impôts	1740 A bis
19 ter A	Code général des impôts	1741 [abrogé]
19 ter B	Code général des impôts	1741 A
	Livre des procédures fiscales	L. 142, L. 228 et L. 228 B [abrogé]
19 ter	Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse	39 sexes
20	Code général des impôts	792-0 bis et 1729-0 A
20 bis A	Livre des procédures fiscales	L. 45, L. 51, L. 81 et L. 188 AA [nouveau]
20 bis	Livre des procédures fiscales	L. 13 F

20 <i>ter</i>	Livre des procédures fiscales	L. 80 O
	Code général des impôts	286 et 1770 <i>quaterdecies</i> [nouveau]
20 <i>quater</i> A	Livre des procédures fiscales	L. 16 B
20 <i>quinquies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 181-0 A et L. 262
20 <i>sexies</i>	Livre des procédures fiscales	L. 286 B
21	Code de la sécurité sociale	L. 133-1 et L. 244-9
	Code rural et de la pêche maritime	L. 725-3
21 <i>bis</i>	Code de la sécurité sociale	L. 133-5-4-1 [nouveau]
22	Code du travail	L. 8222-1-1 [nouveau] et L. 8222-2
	Code de la sécurité sociale	L. 243-7-7
22 <i>bis</i> A	Code de la sécurité sociale	L. 133-4-12 [nouveau]
22 <i>bis</i>	Code du travail	L. 8224-3, L. 8224-5, L. 8234-1, L. 8234-2, L. 8243-1, L. 8243-2, L. 8256-3 et L. 8256-7
22 <i>ter</i>	Code rural et de la pêche maritime	L. 724-7 et L. 724-11
	Code du travail	L. 8271-1-2
22 <i>quater</i>	Code de procédure pénale	28-1, 28-2 et 78-2-1
23	Livre des procédures fiscales	L. 188 A, L. 188 B et L. 188 C
23 <i>bis</i>	Code général des impôts	990 E, 990 F et 990 FA [nouveau]

23 <i>ter</i>	Code général des impôts	1416
	Livre des procédures fiscales	L. 173 et L. 174
	Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023	55
24	Code du travail	L. 6362-8-2 <i>[nouveau]</i> et L. 6362-9
24 <i>bis</i>	Code de la consommation	L. 711-4
25	Code du travail	L. 6323-44 et L. 6323-45-2 <i>[nouveau]</i>
26	Code de la sécurité sociale	L. 133-4-9
	Code des assurances	L. 132-14
	Code de la mutualité	L. 223-15
27	Code du travail	L. 5426-8-2 et L. 5428-1
	Livre des procédures fiscales	L. 262
27 <i>bis</i>	Code de la sécurité sociale	L. 711-14 <i>[nouveau]</i>
28	Livre des procédures fiscales	L. 152
	Code du travail	L. 5312-15 à L. 5312-19 <i>[nouveaux]</i>
28 <i>bis</i>	Code du travail	L. 5312-13-2 et L. 5312-13-3 <i>[nouveau]</i>
28 <i>ter</i>	Code de la sécurité sociale	L. 114-12-3 et L. 161-15-1
29 <i>(supprimé)</i>	Code de la sécurité sociale	L. 114-13-3-2 <i>[nouveau]</i>
30	Code de la sécurité sociale	L. 133-4