

N° 468

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mars 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi,
adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
contre toutes les fraudes aux aides publiques,*

Par M. Olivier RIETMANN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loïsier, secrétaires ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 447, 633 et T.A. 32

Sénat : 274, 453 et 469 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Introduction d'une possibilité de suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique en cas de suspicion de fraude	11
• <i>Article 1^{er} bis</i> Relèvement des taux de majoration des sommes à restituer par le bénéficiaire d'une aide publique indûment obtenue	17
• <i>Article 2</i> Renforcement des échanges d'informations entre administrations et modification des possibilités de saisine de Tracfin	20
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> Renforcement des possibilités d'information de Tracfin.....	21
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> Renforcement des possibilités d'accès aux fichiers des comptes bancaires	22
• <i>Article 2 quater (nouveau)</i> Renforcement des possibilités d'information de l'Inspection générale des finances (IGF)	23
• <i>Article 3</i> Renforcement de l'encadrement de l'activité des entreprises, notamment de celles détentrices de labels ou de signes de qualité subordonnant l'octroi d'aides financières	24
• <i>Article 3 bis AA</i> Renforcement de l'effectivité des suites données aux contrôles de la DGCCRF	38
• <i>Article 3 bis AB</i> Renforcement des pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF	42
• <i>Article 3 bis A</i> Accès de la DGCCRF et des organismes accrédités chargés de la certification des diagnostiqueurs à l'Observatoire « DPE-Audits »	45
• <i>Article 3 bis B</i> Renforcement de l'encadrement de l'activité de mandataires administratifs ou financiers au profit des bénéficiaires de Ma Prime Rénov'	49
• <i>Article 3 bis C (supprimé)</i> Renforcement des échanges d'informations entre administrations	55
• <i>Article 3 bis</i> Création d'un annuaire des diagnostiqueurs	56
• <i>Article 3 ter (nouveau)</i> Limitation à deux rangs de la sous-traitance pour les travaux de rénovation énergétique.....	59
• <i>Article 3 quater (nouveau)</i> Limitation à deux rangs de la sous-traitance pour les travaux d'accessibilité.....	60
• <i>Article 4</i> Renforcement des contrôles et des sanctions en vue de lutter contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E)	61
• <i>Article 5</i> Application de contrôles par photos ou par vidéos à certaines opérations relatives aux certificats d'économies d'énergie (C2E)	71
• <i>Article 6</i> Renforcement des échanges d'informations entre les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	75
• <i>Article 7</i> Renforcement des échanges d'informations entre les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'autres administrations ou organismes.....	77
• <i>Article 8</i> Renforcement de la constatation à distance des fraudes commises sur les compteurs communicants par les agents habilités des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel	80

EXAMEN EN COMMISSION.....	83
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	101
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	103
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	105
LA LOI EN CONSTRUCTION	107

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 19 mars 2025, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, dans sa version enrichie de 16 amendements proposés par le rapporteur Olivier Rietmann. Elle a également adopté, dans leur version modifiée, les articles 2, 2 bis, 2 ter, 2 quater, 3 bis C, 3 ter et 3 quater délégués au fond à la commission des finances.

Adoptée par l'Assemblée nationale le 27 février dernier, cette proposition de loi vise à doter les administrations et les organismes publics de meilleurs outils pour lutter plus efficacement contre les fraudes aux aides publiques, plus spécifiquement dans les secteurs de la rénovation et de l'efficacité énergétique, particulièrement sujets aux montages frauduleux.

La commission a eu à cœur de renforcer l'efficacité et le champ du dispositif de lutte anti-fraude proposé, en renforçant les pouvoirs de contrôle et de sanction ainsi que les échanges d'informations entre les acteurs.

I. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, MAIS PERFECTIBLE, AFIN DE LUTTER CONTRE LA RECRUESCENCE DES CAS DE FRAUDE

Composée de **15 articles** dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, la proposition de loi entend lutter contre la fraude aux aides publiques, notamment dans les domaines de la **rénovation et de l'efficacité énergétique**.



d'anomalies dans les établissements contrôlés en 2023 dans le secteur de la rénovation énergétique



signalements sur SignalConso dans le secteur de la rénovation énergétique en 2023



de fraudes aux C2E estimés en 2023



dépôts de plaintes ou signalements de l'Anah en 2024, en hausse + 125 par rapport à 2022








A. DOTER LES ADMINISTRATIONS DE POUVOIRS DE SUSPENSION ET DE REJET DES DEMANDES EN CAS DE SUSPICION DE FRAUDE

L'article 1^{er} de la proposition de loi introduit un **pouvoir de suspension pendant trois mois de l'instruction d'une aide publique en cas**

de **suspicion de fraude**, complétée d'une possibilité de **rejet de l'aide** en raison d'un manquement délibéré ou d'une manœuvre frauduleuse. Cette « mesure-balai », applicable aux administrations qui ne sont pour l'instant pas régies par des dispositions spécifiques, est saluée par ces dernières, car elle leur apporte de la **sécurité juridique** face aux éventuels recours contentieux contre leurs décisions. L'article 1^{er} *bis* relève, quant à lui, les **taux de pénalités applicables** aux sommes à restituer par les fraudeurs.

B. PROTÉGER LE CONSOMMATEUR DES COMPORTEMENTS FRAUDULEUX D'ENTREPRISES EXERÇANT EN LIEN AVEC DES AIDES PUBLIQUES

Les **articles 3, 3 bis A, 3 bis B et 3 bis** de la proposition de loi visent à :

	introduire une sanction pour défaut d'enregistrement des artisans au registre national des entreprises
	interdire le démarchage téléphonique sans consentement du consommateur
	interdire le démarchage électronique (SMS, MMS, emails, messages sur les réseaux sociaux...) pour la rénovation énergétique et l'adaptation des logements
	renforcer l'information contractuelle du consommateur concernant la sous-traitance et la détention de labels conditionnant l'accès à des aides publiques, comme le label RGE, indispensable pour bénéficier de Ma Prime Rénov'
	donner à la DGCCRF le pouvoir de suspendre le signe de qualité ou le label lorsqu'elle constate une pratique commerciale trompeuse ou agressive
	renforcer l'information de la DGCCRF et des organismes de certification concernant les interventions des diagnostiqueurs et consacrer l'annuaire des diagnostiqueurs certifiés
	mieux encadrer l'activité des mandataires pour le compte des bénéficiaires des aides à la pierre de l'Anah et de Ma Prime Rénov'

C. RENFORCER LES CONTRÔLES ET LES SANCTIONS EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

L'**article 4** propose de renforcer les contrôles et les sanctions en matière de certificats d'économies d'énergie (C2E). Les C2E consistent en des dispositifs de soutien parapublics, par lesquels des personnes obligées (les fournisseurs d'énergie notamment) ou éligibles (les collectivités territoriales notamment) financent de manière directe ou indirecte (*via* un délégataire ou

un mandataire) des opérations de rénovation ou d'efficacité énergétiques auprès des particuliers ou des entreprises.

Représentant un montant d'investissement annuel de 5 Mds€, ils ont fait l'objet, en 2023, de 100 000 contrôles en amont et de 10 000 contrôles en aval par le Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE). La fraude aux C2E atteindrait 280 M€ cette même année : 100 M€ en amont et 80 M€ en aval, auxquels s'ajouteraient 100 M€ de cas non-détectés. Quant aux sanctions, 20 sont généralement publiées chaque année au Journal officiel ; elles ont conduit à des annulations, pour 20 M€, et à des amendes, pour 9 M€.

Dans ce contexte, l'article permet de moduler les C2E en fonction d'un reste à charge minimal, afin de revoir certains forfaits ou certaines primes, dans la mesure où les opérations pour lesquelles ce reste à charge est nul (comme les rénovations « à 1 euro ») ont donné lieu à de nombreux cas de fraudes.

S'agissant des contrôles, l'article institue de nouveaux dispositifs d'attestation, de vérification, d'autorisation et de suspension. L'enjeu est notamment de renforcer les contrôles en amont de la délivrance des C2E.

Concernant les sanctions, l'article relève les sanctions pécuniaires encourues à 10 % du chiffre d'affaires, voire 12 % en cas de récidive. L'objectif est notamment de renforcer les sanctions sur l'ensemble de la chaîne, de l'achat à la vente des C2E.

Quant à l'article 5, il prévoit d'autoriser les contrôles visuels à distance (CVAD) de ces C2E, en mêlant un dispositif pérenne et un dispositif expérimental.

II. LES APPORTS DE LA COMMISSION : UN RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF ANTI-FRAUDE

Pour mener à bien ses travaux, le rapporteur a organisé **10 auditions**¹ et reçu **27 contributions**, lui permettant ainsi de recueillir le point de vue de l'ensemble des parties prenantes. En définitive, il a présenté **16 amendements** visant à conforter, dans son principe et ses modalités, la proposition de loi tout en **renforçant son caractère opérationnel**.

¹ Agence nationale de l'habitat (Anah), Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Agence des services de paiements (ASP), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), professionnels de la rénovation ou de l'efficacité énergétiques.

A. DES MESURES GÉNÉRALES RENFORÇANT L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE LUTTE ANTI-FRAUDE ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

La commission a souhaité conforter le pouvoir de suspension des administrations en cas de suspicion de fraudes : afin de leur donner un temps suffisant pour infirmer ou confirmer la manœuvre frauduleuse, elle a rendu **renouvelable** le délai de suspension de trois mois.

La commission estime que le **défaut d'immatriculation** au RNE est fréquemment révélateur de comportements frauduleux, traduisant l'absence des qualifications nécessaires pour exercer l'activité choisie ou un contournement d'une interdiction de gérer. **Elle a donc étendu au-delà des seuls artisans la sanction pour défaut d'immatriculation au RNE.**

En matière de protection du consommateur, la commission a **maintenu l'interdiction du démarchage par voie électronique pour la rénovation des logements et l'interdiction du démarchage téléphonique**, dont elle souligne la paternité sénatoriale, le dispositif reprenant la proposition de loi du sénateur Pierre-Jean Verzellen adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 novembre 2024. Elle a également précisé qu'un contrat conclu sans information du consommateur sur la sous-traitance est nul. Afin de traiter les anomalies ne traduisant pas nécessairement une volonté de frauder, mais aussi une méconnaissance de la réglementation, la commission a introduit une possibilité pour la DGCCRF d'enjoindre les professionnels à suivre une **formation relative au droit de la consommation**.

La commission a adopté deux articles additionnels **renforçant les pouvoirs d'enquête** ainsi que les **suites données aux contrôles de la DGCCRF**, notamment en instaurant une anonymisation des agents pour les protéger des menaces, en élargissant leur droit d'utiliser une identité d'emprunt en ligne et de recourir à une personne qualifiée dans les enquêtes ainsi qu'en renforçant la publicité des sanctions, dans une logique de « **name and shame** ».

B. DES MESURES LIÉES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

La commission a souhaité permettre à la DGCCRF de suspendre le label RGE non seulement en cas de pratiques commerciales trompeuses, agressives et d'abus de faiblesses, mais aussi de **tromperie**. De même, elle a souhaité lui donner la possibilité d'**interdire à une entreprise**, dont le label a été retiré par l'organisme de qualification, de **candidater à tout label ou signe de qualité pour une durée jusqu'à cinq ans**, conformément aux recommandations de la commission d'enquête sénatoriale de 2023 sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique.

Elle a également **étendu les cas** dans lesquels la DGCCRF peut **retirer l'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' »**. Afin de mieux prévenir et lutter contre les usurpations des numéros de certifications des

diagnostiqueurs, elle a renforcé l'articulation entre **l'annuaire des diagnostiqueurs et l'observatoire DPE-Audits**. Enfin, elle a renforcé les **échanges d'informations** entre la DGCCRF, l'Ademe, l'Anah et les **organismes de qualification**.

C. DES MESURES LIÉES À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

À l'**article 4**, le rapporteur a présenté un amendement pour renforcer les contrôles et les sanctions en matière de C2E.

Tout d'abord, il prévoit que les C2E puissent être modulés en fonction, non seulement du reste à charge minimal, mais aussi du temps de retour sur investissement.

De plus, l'amendement renforce les sanctions prévues : d'une part, en faisant référence au volume de l'opération, plutôt qu'au volume du manquement, dans l'ensemble des sanctions recherchées et, d'autre part, en appliquant ces sanctions aux nouveaux dispositifs d'attestation et de vérification.

Autre point, il permet que les personnes éligibles puissent, comme les personnes obligées, continuer à accéder au registre national des C2E. Il propose également que la suspension des délais d'instruction, à l'occasion d'une demande de vérification, soit fixée au cas par cas par la mise en demeure, plutôt que de manière générale par la loi.

Enfin, il prévoit qu'un décret définisse la fonction de mandataire, aux côtés de celle de délégataire, et la notion d'incomplétude pouvant donner lieu à des sanctions.

À l'**article 5**, le rapporteur a présenté un amendement pour sécuriser les CVAD des C2E.

Sur la forme, il propose une rédaction simplifiée, en conservant le dispositif pérenne, mais non celui expérimental, et en renvoyant à un unique arrêté d'application.

Sur le fond, il offre une disposition consolidée, en appliquant un délai de six ans, plutôt que de cinq, pour la conservation des photos et des vidéos réalisées dans ce cadre.

Au-delà des articles initiaux, le rapporteur a proposé deux amendements créant :

- un **article 6** facilitant l'échange d'informations entre la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), à la demande de ces organismes ;
- un **article 8** facilitant le contrôle à distance des fraudes aux compteurs communicants par Enedis et GrDF, cette disposition

convenant à ces acteurs ainsi qu'à la CRE et au Médiateur national de l'énergie (MNE).

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Introduction d'une possibilité de suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique en cas de suspicion de fraude

Cet article vise à introduire, en l'absence de dispositions spécifiques, une possibilité générale de suspension de l'octroi ou du versement d'aides publiques par une administration, en cas d'indices sérieux de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré du demandeur, puis de rejet de la demande ou du versement lorsque ces comportements sont avérés.

Le rapporteur a présenté un amendement COM-43 visant à rendre renouvelable le délai de suspension, portant ainsi la durée possible de suspension totale à six mois, ainsi qu'un amendement rédactionnel COM-44.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Des capacités limitées des administrations à lutter contre la fraude aux aides publiques

A. L'absence de possibilité générale de suspendre l'octroi ou le versement d'une aide publique en cas de suspicion de fraude

Bien que certaines administrations puissent différer ou suspendre les versements d'aides dans des cas spécifiques, aucune disposition générale ne permet aux agents instructeurs d'une aide publique de suspendre l'octroi ou le versement en cas de suspicion de fraude. Seuls sont prévus des dispositifs sectoriels, par exemple dans le domaine des aides sociales.

La majorité des dispositifs légaux ou réglementaires instituant des aides publiques ne prévoient pas de mécanismes explicites permettant la suspension ou le rejet d'une aide publique en cas de soupçon de fraude.

Le cadre général autorisant les administrations à réagir face à des fraudes des demandeurs d'aides publiques est le suivant :

- le comptable public peut suspendre un paiement en cas d'irrégularités constatées ou d'inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur¹.

¹ Aux termes de l'article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Cependant, cette mesure intervient tardivement dans le processus et ne constitue pas une réponse proactive à la fraude ;

- l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration permet à l'administration de rejeter implicitement une demande à caractère financier en gardant le silence pendant deux mois ;
- les articles L. 241-2 et L. 242-2 du même code permettent à une administration de retirer ou d'abroger la décision d'octroi d'une aide publique à tout moment lorsque celle-ci a été obtenue par fraude, ou lorsque les conditions de son octroi n'ont pas été respectées ;
- en présence d'indices graves et concordants, les administrations peuvent effectuer un signalement auprès du procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, ou porter plainte directement.

B. Cette situation expose les administrations à un risque d'insécurité juridique et limite leur capacité de lutte préventive contre la fraude

La qualification de la fraude relève de l'autorité judiciaire. Compte tenu des délais de la procédure judiciaire, les dossiers suspectés de fraude par les services instructeurs ne peuvent pas être rejetés pour ce motif. En pratique, nombreuses sont les administrations à les rejeter pour non-conformité du dossier même en présence d'une suspicion forte de fraude.

Cette situation insécurise les administrations en cas de recours contentieux, limitant ainsi leur efficacité dans la lutte contre la fraude.

C. Des dispositions spécifiques existent pourtant dans certains domaines comme les aides sociales

Le domaine des aides sociales bénéficie déjà de dispositions légales spécifiques permettant aux administrations compétentes d'agir plus efficacement face aux risques 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 ;

- de même, dans le cadre du Revenu de Solidarité Active (RSA), 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 si le bénéficiaire refuse un contrôle ou ne respecte pas ses obligations contractuelles ;

- dans certains cas spécifiques comme la prestation de compensation du handicap (PCH), l'article R. 245-70 du code de l'action sociale et des familles autorise la suspension par le président du conseil départemental du versement si le bénéficiaire manque à ses obligations déclaratives.

II. Le dispositif envisagé - Une mesure générale permettant la suspension ou le rejet d'une aide publique en cas de pratique frauduleuse

A. Le champ du dispositif envisagé

L'article 1^{er} de la proposition de loi introduit un nouvel article L. 115-3 au sein du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code des relations entre le public et l'administration, visant à renforcer les moyens de lutte contre la fraude aux aides publiques.

Cet article a vocation à doter toutes les administrations ou établissements publics à caractère industriel et commercial d'un pouvoir de suspension ou de rejet d'une demande d'aide publique. Il s'appliquerait « *en l'absence de dispositions spécifiques* », ne remettant pas, selon le Gouvernement, en cause la capacité des organismes de sécurité sociale à suspendre les versements de certaines aides conformément aux dispositions spécifiques du code de l'action sociale et des familles ou du code de la sécurité sociale précitées. En effet, lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, le 27 janvier 2025, Amélie de Montchalin, ministre chargée des comptes publics a indiqué que « *L'article 1^{er} ne concerne ni le RSA, ni l'APL, ni aucune prestation sociale, car elles sont déjà couvertes par d'autres dispositions.* »

Ce dispositif repose sur deux mesures principales : un droit de suspension préventive de l'octroi ou du versement d'une aide publique en cas de suspicion de fraude, et un droit explicite de retrait ou de rejet de l'aide en cas de fraude avérée.

B. La suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique

Le premier volet du dispositif prévoit la possibilité pour les administrations publiques de suspendre temporairement l'octroi ou le versement d'une aide publique en présence de suspicion de fraude.

Il repose sur la notion d'« *indices sérieux* » de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré :

- les manœuvres frauduleuses se caractérisent par des actes positifs visant à tromper intentionnellement pour obtenir un avantage indu (par exemple, la fourniture de faux documents) ;

- les manquements délibérés, quant à eux, désignent des omissions volontaires (comme la dissimulation d'informations essentielles), sans qu'il y ait nécessairement une action positive.

Ce pouvoir de suspension est accordé aux agents désignés et habilités de toute administration publique, au sens du 1^o de l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et de l'administration, ou de tout établissement public à caractère industriel et commercial chargés de l'attribution, de la gestion, de l'instruction, du contrôle ou du versement d'aides publiques.

La durée de suspension est limitée à trois mois à compter de sa notification. Ce délai doit permettre à l'administration de confirmer ou

infirmier la présence des manœuvres frauduleuses ou des manquements délibérés.

La suspension constitue un acte administratif susceptible de recours pouvant être contesté devant le juge administratif en cas d'urgence et d'illégalité manifeste.

C. Le rejet de la demande ou du versement de l'aide publique

Le second volet du dispositif renforce les pouvoirs des administrations lorsque le manquement délibéré ou la manœuvre frauduleuse est avéré. Il prévoit deux mesures complémentaires : le rejet de la demande d'aide publique et le rejet du versement d'une aide.

Cette disposition permettrait de sécuriser les décisions de rejet d'aides publiques des administrations, qui sont actuellement fondées sur d'autres motifs – comme la non-conformité du dossier –, et non sur la présence d'une manœuvre frauduleuse ou d'un manquement délibéré.

Les modalités d'application de l'article devront être déterminées par un décret en Conseil d'État. Ce décret devra notamment encadrer les procédures applicables, afin d'assurer transparence et sécurité juridique pour les usagers concernés.

Ces dispositions n'excluent pas le signalement de la tentative de fraude au procureur de la République par l'agent instructeur, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Plusieurs ajustements rédactionnels

A. Des amendements rédactionnels adoptés en commission

À l'Assemblée nationale, trois amendements d'ordre rédactionnel ont été adoptés en commission :

- l'amendement CE 49 du rapporteur pour la commission des affaires économiques, Thomas Cazenave ;

- l'amendement CE 50 du même rapporteur ;

- l'amendement CE 29 de la députée Marie-Noëlle Battistel, ayant reçu un avis favorable du rapporteur, introduisant la notion d'« indices sérieux », afin d'encadrer juridiquement les conditions de mise en œuvre de la suspension de l'octroi de subvention.

B. Un amendement rédactionnel supplémentaire adopté en séance publique

À l'Assemblée nationale, un seul amendement du rapporteur, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, a été adopté en séance publique : l'amendement n° 78, d'ordre rédactionnel.

IV. La position de la commission - Une suspension utile du versement des aides publiques en cas de fraude nécessitant cependant d'être complétée

A. Une mesure saluée par la commission permettant d'agir rapidement contre la fraude

La commission accueille favorablement l'introduction du dispositif de suspension du versement de l'aide publique en cas de suspicion de fraude. Cette mesure vient utilement compléter les outils juridiques à disposition des administrations pour lutter efficacement contre la fraude aux aides publiques.

Pour rappel, le texte prévoit la possibilité pour les autorités compétentes de suspendre, pour une durée maximale de trois mois, l'octroi ou le versement d'une aide publique lorsqu'il existe des indices sérieux de manquement délibéré ou de manœuvre frauduleuse.

La commission souligne que cette nouvelle prérogative a été saluée par les administrations lors des auditions. Elle vient combler une lacune importante du dispositif existant en permettant une action préventive, en amont du versement des aides publiques. En effet, ce dispositif permet aux administrations d'intervenir dès la détection de comportements suspects, sans attendre la réalisation effective de la fraude. Cette capacité d'action précoce est cruciale pour prévenir efficacement les fraudes et protéger les finances publiques.

Par ailleurs, la commission accueille également positivement la création du dispositif de rejet de la demande d'aide publique ou de son versement, en cas de manquement délibéré ou de manœuvres frauduleuses avérés.

B. Des ajustements nécessaires pour garantir l'efficacité du dispositif

Malgré l'accueil favorable réservé à ce nouveau dispositif, la commission a relevé une limite à son efficacité, concernant notamment la durée de suspension prévue.

Au cours des auditions, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a fait valoir que le délai de suspension de trois mois, initialement prévu, pourrait s'avérer insuffisant pour mener à bien les procédures nécessaires à la confirmation ou à l'infirmerie de la fraude, compte tenu notamment des délais inhérents au principe du contradictoire.

Pour remédier à cette difficulté, le rapporteur a proposé à la commission l'adoption de l'amendement **COM-43** visant à rendre renouvelable le délai de suspension, portant ainsi la durée possible de suspension totale à six mois. Cette modification permettrait de conforter le dispositif en offrant aux administrations la flexibilité nécessaire pour conduire

leurs investigations de manière approfondie, sans pour autant compromettre les droits de la défense.

Il a également proposé à la commission l'adoption de l'amendement rédactionnel COM-44.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

**Relèvement des taux de majoration des sommes à restituer
par le bénéficiaire d'une aide publique indûment obtenue**

Cet article vise à relever les taux de majoration des sommes à restituer lorsque le bénéficiaire d'une aide publique attribuée par une administration l'a indûment obtenue en fournissant des informations inexactes ou incomplètes.

Les taux de majoration seraient portés de 40 à 50 %, en cas de manquement délibéré, et de 80 à 100 %, en cas de manœuvres frauduleuses, de la part du bénéficiaire.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Des cas limités de majoration des sanctions, s'agissant des aides publiques indûment perçues en cas de fraude

A. Les sanctions financières prévues par le droit actuel

L'article L. 115-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit un mécanisme de restitution des aides publiques indûment obtenues.

Lorsque le bénéficiaire a indûment obtenu une aide publique en fournissant des informations inexactes ou incomplètes, il est en effet tenu de restituer les sommes perçues à l'administration : celles-ci sont assorties d'une majoration.

Cette majoration est de 40 % en cas de manquement délibéré et de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses de la part du bénéficiaire.

Néanmoins, ces majorations ne sont appliquées qu'à la suite de décisions de justice caractérisant le manquement délibéré ou la manœuvre frauduleuse.

La majoration est liquidée et recouvrée selon les mêmes règles que celles applicables à la récupération de l'aide.

Avant l'émission de l'ordre de recouvrement des sommes indûment perçues et assorties d'une majoration, la décision d'attribution de l'aide publique doit être retirée par l'administration, conformément à l'article L. 242-2 du même.

B. Autres exemples de sanctions financières et pénales en cas de fraude aux aides publiques

Outre l'article L. 115-1 du code des relations entre l'administration et le public, plusieurs dispositifs légaux prévoient des dispositifs similaires de restitution de sommes indûment perçues, assortie d'une majoration afin de lutter contre les fraudes.

Les articles 1729 et suivants du code général des impôts prévoient un régime de sanction en cas de fraude fiscale. À titre d'exemple, les sanctions fiscales en cas de dissimulation de revenus ou de biens imposables sont les suivantes :

- une majoration de **40 %** est appliquée en cas manquement délibéré ;
- une majoration de **80 %** est appliquée en cas de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit.

L'article L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale prévoit un régime de pénalités financières en cas de fraude ou de fausse déclaration dans le cadre des prestations sociales.

En cas de fraude établie, les plafonds de pénalités atteignent **300 % des sommes indûment perçues**, et jusqu'à **400 % en cas de fraude commise en bande organisée**.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un renforcement des sanctions pour fraude aux aides publiques

L'article 1^{er} *bis* a été introduit en séance publique par l'amendement portant article additionnel n° 61¹ présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques Thomas Cazenave. Cet amendement a reçu un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à modifier l'article L. 115-1 du code des relations entre le public et l'administration afin de rehausser les taux de majorations des sommes à restituer en cas de fraude aux aides publiques.

L'article 1^{er} *bis* tend à porter :

- de 40 % à 50 % la majoration en cas de manquement délibéré de la part du bénéficiaire ;
- de 80 % à 100 % la majoration en cas de manœuvres frauduleuses du bénéficiaire.

¹ Avec un amendement identique n° 70 de du député Antoine Golliot.

III. La position de la commission – Un renforcement opportun du dispositif de lutte contre la fraude aux aides publiques, complété par des mesures préventives

A. Un accroissement des pénalités permettant de renforcer l'effet dissuasif

Comme évoqué plus haut, l'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi vise à renforcer le dispositif de lutte contre la fraude aux aides publiques en relevant significativement les pénalités applicables. Cette mesure apparaît comme une réponse proportionnée et nécessaire face à l'ampleur du phénomène frauduleux constaté.

Le texte prévoit une augmentation des majorations appliquées aux aides publiques indûment perçues, les portant de 40 % à 50 % en cas de manquement délibéré et de 80 % à 100 % en cas de manœuvres frauduleuses. Ce relèvement des sanctions pécuniaires devrait contribuer à renforcer l'effet dissuasif du dispositif, en accroissant le risque financier encouru par les potentiels fraudeurs.

La commission estime que cette évolution législative est de nature à décourager plus efficacement les comportements frauduleux, tout en sanctionnant plus sévèrement les auteurs de fraudes avérées.

B. Un dispositif complété par des mesures préventives renforçant les moyens des administrations

Si le renforcement des sanctions constitue un élément important du dispositif, la commission souligne que l'efficacité de la lutte contre la fraude repose également sur des mesures préventives.

À cet égard, elle relève l'importance des dispositions introduites par l'article 1^{er} de la proposition de loi. Pour mémoire, cet article confère aux administrations la faculté de suspendre, puis de rejeter les demandes ou les versements d'aides publiques en cas de manœuvres frauduleuses ou de manquement délibéré. Cette nouvelle prérogative, saluée par les administrations auditionnées, vient combler une lacune du dispositif existant en permettant une action en amont du versement des aides.

La commission estime que cette mesure préventive joue un rôle complémentaire essentiel au relèvement des pénalités. Elle offre aux autorités compétentes un outil juridique supplémentaire pour prévenir efficacement les fraudes, en leur permettant d'agir dès la détection de comportements suspects, sans attendre la réalisation effective de la fraude.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 2

**Renforcement des échanges d'informations entre administrations
et modification des possibilités de saisine de Tracfin**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté trois amendements présentés par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre : un amendement décalant une date d'entrée en vigueur (COM-32), et deux amendements d'ordre rédactionnel (COM-30, COM-31).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2 bis (nouveau)

Renforcement des possibilités d'information de Tracfin

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté un amendement (**COM-33**), présenté par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre, interdisant la divulgation à des tiers des informations transmises à Tracfin par les nouvelles entités entrant dans le champ du droit de communication du service.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2 ter (nouveau)

Renforcement des possibilités d'accès aux fichiers des comptes bancaires

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté deux amendements (COM-34, COM-35), présentés par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre, d'ordre rédactionnel.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2 quater (nouveau)
**Renforcement des possibilités d'information
de l'Inspection générale des finances (IGF)**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté un amendement (**COM-36**), présenté par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre, d'ordre rédactionnel.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3

**Renforcement de l'encadrement de l'activité des entreprises,
notamment de celles détentrices de labels ou de signes de qualité
subordonnant l'octroi d'aides financières**

Cet article vise à :

- créer une sanction pour défaut d'enregistrement des artisans au registre national des entreprises (RNE) ;

- encadrer le démarchage téléphonique, mais aussi, pour la rénovation énergétique et certaines aides à la pierre, au démarchage par message ;

- renforcer l'information et la protection du consommateur dans le cas où des aides financières sont conditionnées à la détention d'un label ou d'un signe de qualité de l'entreprise ;

- renforcer l'encadrement et le contrôle des entreprises ou des personnes détentrices d'un label ou d'un signe de qualité comme le label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE) ou d'un agrément comme « Mon Accompagnateur Rénov ».

La commission a adopté quatre amendements :

- un amendement COM-45 visant à élargir, au-delà des seuls artisans, la sanction en cas de défaut d'immatriculation au RNE à toutes les entreprises commerciales, artisanales ou indépendantes concernées ;

- un amendement COM-46 de précision rédactionnelle et de coordination juridique ;

- un amendement COM-47 visant à donner la possibilité à la DGCCRF d'enjoindre les professionnels à suivre une formation relative au droit de la consommation ;

- un amendement COM-48 visant à étendre le champ des cas dans lesquels la DGCCRF peut suspendre, pour une durée renouvelable de six mois, le label d'une entreprise ou l'agrément « Mon accompagnateur Rénov » ainsi qu'à instaurer un délai de « carence » de candidature à un label en cas de retrait de ce dernier.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La sanction du défaut d'immatriculation au registre national des entreprises

A. La situation actuelle - Il n'existe actuellement aucune sanction du défaut d'enregistrement au registre national des entreprises

L'article 2 de la loi dite « Pacte » du 22 mai 2019 a prévu la fusion des différents registres des entreprises en un registre unique entièrement

dématérialisé, le **registre national des entreprises** (RNE), opéré par l'institut national de la propriété intellectuelle. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2023, le répertoire national des métiers (géré par les chambres de l'artisanat) et le registre des actifs agricoles (géré par les chambres d'agriculture) ont disparu. Seuls subsistent le registre du commerce et des sociétés (RCS), le répertoire des entreprises et de leurs établissements ainsi que certains registres spéciaux (comme pour les agents commerciaux ou pour les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée).

L'obligation d'immatriculation au RNE prévue par le code de commerce concerne **toutes les entreprises exerçant sur le territoire français une activité de nature commerciale, artisanale, agricole ou indépendante**¹.

Le contenu de la déclaration, les informations déclarées et les pièces transmises pour l'immatriculation au RNE sont déterminés par un décret en Conseil d'État². Toutes les informations inscrites au RNE – sauf les documents comptables confidentiels – sont mises à disposition du public gratuitement sous forme électronique³. Certaines autorités, administrations, personnes morales et professions dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'État ont accès à toutes les informations inscrites au RNE⁴. De même, les autorités judiciaires, Tracfin, les agents des douanes, de la DGCFIP, de la police judiciaire et de la gendarmerie nationale ont accès à toutes ces informations⁵.

Diverses autorités compétentes contrôlent que les entreprises satisfont aux conditions nécessaires à l'accès à leur activité ou à l'exercice de celle-ci⁶ :

- en matière commerciale, ce sont les greffiers des tribunaux de commerce ou des tribunaux judiciaires statuant en matière de commerce qui valident les inscriptions d'informations et les dépôts de pièces ;

- en matière artisanale, c'est le président de la chambre de métiers et de l'artisanat de la région qui est compétent pour valider les informations transmises par les artisans. C'est aussi à lui qu'il incombe de vérifier que les artisans ne sont pas frappés d'une interdiction d'exercer. Aux fins d'opérer ce contrôle, les personnels des CMA désignés et habilités peuvent demander communication au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce des informations et des données à caractère personnel enregistrées dans le fichier national automatisé des interdits de gérer⁷ ;

¹ Article L. 123-26 du code de commerce.

² Article L. 123-39 du code de commerce.

³ Article L. 123-52 du code de commerce.

⁴ Article L. 123-52 du code de commerce.

⁵ Article L. 123-53 du code de commerce.

⁶ Article L. 123-40 du code de commerce.

⁷ Article L. 123-44 du code de commerce.

- en matière agricole, le contrôle des informations et pièces dans le cadre de l'immatriculation au RNE est effectué par la caisse départementale ou pluri-départementale de mutualité agricole.

Cette obligation d'immatriculation au RNE est reprise au sein du code de l'artisanat¹. Elle concerne **tous les artisans**, définis comme les personnes physiques et les personnes morales qui emploient moins de onze salariés et qui exercent une activité professionnelle indépendante de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État².

Cependant, le défaut d'immatriculation au RNE n'est actuellement pas sanctionné : seul est sanctionné, d'une amende de 4 500 euros et d'un emprisonnement de six mois, le fait de donner, de mauvaise foi, des indications inexactes ou incomplètes en vue d'une immatriculation, d'une modification de sa situation ou de la radiation du RNE d'une entreprise³.

B. Le dispositif proposé - L'introduction de sanctions pour le défaut d'enregistrement au registre national des entreprises

Le présent article introduit un nouvel article L. 151-2-1 au code de l'artisanat précisant que le défaut d'enregistrement d'un artisan au registre national des entreprises (RNE) est puni d'une amende de 7 500 euros.

Par coordination, les articles L. 151-3, L. 151-4 et L. 151-5 seraient modifiés afin que :

- les artisans coupables du délit de non-enregistrement au RNE encourent également les peines complémentaires suivantes prévues par le code pénal : la fermeture, pour une durée de cinq ans au plus, des établissements ainsi que l'affichage ou diffusion de la décision prononcée ;

- les agents de la DGCCRF, les officiers et les agents de police judiciaire soient habilités à rechercher et constater cette infraction.

Cette infraction serait donc restreinte aux artisans mentionnés à l'article L. 111-1 du code de l'artisanat et ne s'appliquerait pas aux autres personnes tenues de s'immatriculer au RNE et listées à l'article L. 123-36 du code de commerce.

C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du texte par la commission des affaires économiques, seul un amendement rédactionnel n° CE55 du rapporteur Thomas Cazenave a été adopté concernant cette disposition.

¹ Article L. 111-2 du code de l'artisanat.

² Article L. 111-1 du code de l'artisanat.

³ Article L. 123-38 du code de commerce.

D. La position de la commission - Des sanctions bienvenues qui doivent concerner toutes les entreprises tenues de s'immatriculer au RNE

La commission est favorable à l'introduction d'une sanction pour défaut d'immatriculation des entreprises au RNE. En effet, comme souligné par les administrations auditionnées par le rapporteur, le défaut d'immatriculation des entreprises est fréquemment révélateur de comportements frauduleux : les personnes ne souhaitant pas s'immatriculer sont souvent celles qui ne disposent pas de qualifications nécessaires pour exercer l'activité choisie, ou soumises à des interdictions de gérer qu'elles cherchent à contourner.

Néanmoins, la commission estime que maintenir une sanction uniquement pour les artisans n'est ni efficace ni juste.

Le rapporteur a donc proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement **COM-45** visant à étendre la sanction pour défaut d'immatriculation à toutes les personnes tenues de s'immatriculer - sauf aux agriculteurs en raison de la spécificité de leur activité.

II. Le renforcement de l'encadrement de la prospection commerciale

A. La situation actuelle - L'encadrement de la prospection commerciale, et notamment du démarchage téléphonique, a été progressivement renforcé

1) Bien que progressivement renforcé, l'encadrement du démarchage téléphonique reste insuffisant

Le démarchage téléphonique est strictement encadré depuis la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « Hamon »¹. Cet encadrement a été progressivement renforcé, notamment à la suite de l'adoption de la loi dite « Naegelen » du 24 juillet 2020.

L'encadrement du démarchage téléphonique répond à un principe d'« opt-out » : le consommateur a la possibilité de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique (liste « Bloctel »)². Dans ce cas, toute sollicitation téléphonique par un professionnel est interdite, sauf si elle intervient dans le cadre de l'exécution d'un contrat en cours et à l'exception de la prospection en vue de la fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines³.

Le démarchage téléphonique est totalement interdit dans deux secteurs : la **rénovation énergétique** et le **compte personnel de formation**⁴.

¹ LOI n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

² Article L. 223-1 du code de la consommation.

³ Article L. 223-5 du code de la consommation.

⁴ Troisième alinéa de l'article L. 223-1 du code de la consommation.

Les manquements sont passibles d'une amende administrative de 75 000 euros d'amende pour une personne physique et de 375 000 euros pour une personne morale.

Les horaires et les fréquences d'appel sont également encadrés par voie réglementaire.

Malgré ce cadre strict, de nombreux professionnels ne respectent toujours pas la législation relative à la liste d'opposition au démarchage téléphonique et le dispositif « Bloctel » reste méconnu et sous-utilisé : il compte seulement six millions de consommateurs inscrits soit 9 % des Français.

De nombreux professionnels ne respectent pas non plus l'interdiction du démarchage téléphonique dans le secteur de la rénovation énergétique. Les amendes administratives prononcées par la DGCCRF en application des articles L. 242-12, L. 242-14 et L. 242-16 du code de la consommation ne cessent d'augmenter depuis 2019 : elles sont passées de 1,14 million d'euros à 4,4 millions d'euros en 2023¹.

Les manquements persistants des professionnels et l'exaspération grandissante des Français ont justifié l'adoption, en novembre 2024, d'une proposition de loi sénatoriale interdisant le démarchage téléphonique.

La proposition de loi pour un démarchage téléphonique consenti et une protection renforcée des consommateurs contre les abus du sénateur Pierre-Jean Verzellen propose un basculement du régime de l'*opt out* vers un régime d'*opt in* en matière de démarchage téléphonique. Par conséquent, elle pose comme principe l'interdiction du démarchage téléphonique sauf lorsque le consommateur s'est inscrit sur une liste de consentement au démarchage, qui se substituerait alors à la liste « Bloctel ».

En séance publique, les modalités de recueil du consentement des consommateurs dans le cadre de l'*opt in* ont fait l'objet d'amendements de la rapporteure afin de remplacer l'exigence d'inscription sur une liste de consentement par une exigence d'expression préalable du consentement du consommateur à être démarché préalablement à l'appel, plus opérationnelle et respectueuse du droit européen et notamment de la directive dite « vie privée »².

La proposition de loi ainsi modifiée a été adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 novembre dernier.

À date de publication du présent rapport, l'examen parlementaire de cette proposition de loi est toujours en cours.

¹ Rapport n° 118 (2024-2025) fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à interdire le démarchage téléphonique, par Mme Olivia Richard, déposé le 6 novembre 2024.

² Directive 2002/58/CE.

2) La prospection commerciale par message fait l'objet d'un régime distinct

Le démarchage téléphonique doit être distingué de la prospection électronique - par courriel ou SMS-MMS - qui relève d'un régime juridique distinct, celui de l'*opt in*, défini par l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques : en application de la directive dite « vie privée » de 2002¹, le consentement préalable du consommateur est requis en matière de prospection commerciale par voie électronique. Ainsi, la prospection directe au moyen d'un système automatisé de communications électroniques ou de courriers électroniques utilisant les coordonnées d'une personne physique qui n'a pas préalablement exprimé son consentement, est interdite.

En 2020, l'adoption de la loi dite « Naegelen » a conduit à porter le niveau de sanctions pour les manquements à cette obligation au même niveau que les sanctions encourues en matière de démarchage téléphonique, c'est-à-dire 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale.

B. Le dispositif envisagé – Un renforcement sectoriel de l'encadrement de la prospection commerciale

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi :

- élargit l'interdiction stricte du démarchage téléphonique, actuellement applicable dans le secteur de la rénovation énergétique² aux travaux d'adaptation au vieillissement ou au handicap des logements ;

- introduit une nouvelle interdiction de la prospection commerciale par message sur un service de communications interpersonnelles, par courrier électronique ou sur un service de réseaux sociaux en ligne dans le domaine de la rénovation énergétique ou des travaux d'adaptation des logements au vieillissement ou au handicap ;

- prévoit que les manquements à cette nouvelle interdiction sont passibles d'une amende administrative de 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale, cette amende étant assortie d'une mesure de publication aux frais de la personne sanctionnée, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 522-6 du code de la consommation qui ne prévoit, en règle générale, qu'une faculté d'ordonner la publication des décisions de la DGCCRF.

C. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du texte par la commission des affaires économiques, un amendement n° CE35 de Mme Delphine Batho a repris et

¹ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée et communications électroniques »).

² Article L. 223-1 du code de la consommation.

réinjecté le dispositif de l'article 1^{er} de la proposition de loi pour un démarchage téléphonique consenti et une protection renforcée des consommateurs contre les abus, adoptée par le Sénat le 14 novembre.

L'adoption de cet amendement a eu pour effet d'écraser les dispositions du texte initial visant au renforcement de l'encadrement de la prospection commerciale, notamment par message et par voie électronique, dans le domaine de la rénovation énergétique.

Lors de l'examen en séance publique, l'interdiction de la prospection commerciale par messages (SMS ou sur les réseaux sociaux) et par courrier électronique dans le domaine de la rénovation énergétique et de l'adaptation des logements au vieillissement ou au handicap a été **rétablie** par un amendement n° 72 du rapporteur Thomas Cazenave. L'amendement a également inclus, dans le champ de l'interdiction, les prestations intellectuelles ou de services - et non plus seulement la vente d'équipements ou la réalisation de travaux.

Alors que cet amendement incluait une interdiction applicable au démarchage à domicile, l'adoption du sous-amendement n° 83 du Gouvernement a conduit à supprimer cette précision au motif qu'elle n'est pas conforme à la directive dite « Omnibus »¹ qui donne la possibilité aux États membres de prendre des mesures « proportionnées » pour renforcer la protection du consommateur dans le cadre de visites non-sollicitées à leur domicile - ce qui exclut l'interdiction totale.

Un amendement n° 84 du Gouvernement a, quant à lui, opéré plusieurs corrections rédactionnelles tout en supprimant le caractère systématique de la publication de la sanction prononcée par la DGCCRF en cas de manquement aux dispositions régissant l'encadrement de la prospection commerciale par message ou par courrier électronique, considérant que la publication des sanctions aux frais de la personne sanctionnée est déjà très largement la règle pour les injonctions et les sanctions prononcées par la DGCCRF, en vertu d'une stratégie de « *name and shame* ».

D. La position de la commission - Ce dispositif, dont le Sénat est à l'initiative, doit être préservé

Le rapporteur n'a pas souhaité revenir sur l'introduction de ses dispositions au sein de la présente proposition de loi par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur estime que la préservation de ce dispositif au sein de la proposition de loi est un **marqueur supplémentaire** du soutien du Sénat à

¹ Directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.

l'encadrement du démarchage téléphonique, en particulier à l'initiative du sénateur Pierre-Jean Verzelen.

En outre, le dispositif d'encadrement du démarchage téléphonique introduit dans la présente proposition de loi est **strictement conforme** à ce qui a été voté au Sénat en novembre et **n'inclut pas** les dispositions introduites par l'Assemblée nationale lors de son examen le 6 mars. Or, certaines d'entre elles risquent de poser des difficultés opérationnelles pour les entreprises comme pour les services de contrôle, à l'instar de l'obligation pour les entreprises de déclarer chaque consentement du consommateur à la DGCCRF, particulièrement contraignante.

Pour ces raisons, le rapporteur a proposé à la commission d'adopter ces dispositions, prévues par les alinéas 10 à 24 et 29 du présent article 3.

III. Le renforcement des garanties apportées au consommateur lorsque des aides publiques sont conditionnées à la détention d'un label, d'un agrément ou d'un signe de qualité

A. La situation actuelle – Des fraudes importantes touchent les labels, agréments ou signes de qualité conditionnant l'octroi d'aides publiques en matière de rénovation énergétique

1) Les fraudes au label « Reconnu garant de l'environnement », auquel est subordonné l'octroi d'aides publiques, sont fréquentes

Créé en 2011, le label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) s'adresse aux artisans et entreprises spécialisés dans les travaux de rénovation énergétique, l'installation d'équipements utilisant des énergies renouvelables ou encore, les études liées aux performances énergétiques – dont notamment le diagnostic de performance énergétique (DPE).

Il est décerné pour quatre ans aux professionnels par des organismes de qualification ou de certification accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac) et ayant passé une convention avec l'État¹. Depuis le 1^{er} janvier 2025, il est délivré par des organismes qualificateurs agréés par l'État.

Différents labels RGE existent selon les catégories de travaux réalisés – travaux de rénovation énergétique globale, travaux de performance énergétique, installations d'équipements valorisant les énergies renouvelables... Pour les particuliers, le recours à un professionnel titulaire du label RGE dans la catégorie de travaux concernée est indispensable

¹ Décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 quater du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts.

bénéficiaire d'aides à la rénovation énergétique : Ma Prime Rénov', les Certificats d'économies d'énergie (CEE) et l'Éco-Prêt à taux zéro.

Une fois la certification obtenue par l'entreprise, les organismes de qualification ou de certification sont tenus de contrôler le respect par le professionnel des critères de connaissance et de qualification. Les critères administratifs, financiers et humains liés au label font l'objet d'un suivi annuel et un contrôle sur site, sous la forme d'un audit de chantier, est effectué de manière aléatoire dans les deux ans suivant l'obtention ou le renouvellement de la certification pour évaluer la conformité des travaux réalisés.

Néanmoins, malgré les contrôles, des cas de fraude sont fréquemment observés par la DGCCRF : de même que certains professionnels usurpent le label RGE, d'autres sous-traitent tout ou partie des prestations à des non-titulaires du label RGE, sans que le consommateur n'en soit préalablement informé, les exposant au risque de ne pas bénéficier des aides escomptées.

Ces pratiques commerciales trompeuses constituent une infraction pénale passible de 2 ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende.

Malgré la mise en place de l'annuaire des professionnels RGE par France Rénov', les consommateurs ne sont pas toujours en mesure de vérifier si le professionnel qui réalise effectivement les travaux dispose du signe de qualité attendu pour la ou les catégories de travaux concernés.

En cas de manquement des professionnels, les organismes de qualification ont aujourd'hui la possibilité de prononcer le retrait du label. En cas de constat de fraude d'une entreprise détenant le label, la DGCCRF effectue un signalement auprès de ces organismes de qualification. Cependant, le développement des recours contentieux à l'égard des décisions de retrait des labels de la part de ces organismes les conduit à une prudence qui n'est pas toujours synonyme de réactivité face aux comportements frauduleux. Comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évaluation des politiques publiques en matière de rénovation énergétique en juin 2023, « 8 % des 26 millions d'euros de budget annuel de Qualibat prennent ainsi la forme de provisions pour risques contentieux en raison de la multiplication des contestations de ses décisions de retrait du label. »

2) L'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' », nécessaire pour bénéficier de certaines aides au titre de « Ma Prime Rénov' », est soumis à des critères stricts

L'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' » est encadré par l'article L. 232-3 du code de l'énergie. Conformément à l'article 164 de la loi dite « Climat et résilience »¹, le recours à un accompagnateur bénéficiant de l'agrément délivré par l'Anah est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2024 pour

¹ Article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

bénéficiaire de Ma Prime Rénov' « Parcours accompagné », permettant de financer des travaux de rénovation d'ampleur.

L'opérateur agréé « Mon Accompagnateur Rénov » accompagne le ménage aux niveaux social, technique, administratif et financier à la fois en amont des travaux - en réalisant une évaluation de l'état du logement de la situation du ménage, notamment en procédant à un audit énergétique - pendant leur réalisation et après les travaux pour la prise en main du logement.

L'agrément est délivré pour une durée de cinq ans renouvelable.

Le décret n° 2022-1035 du 22 juillet 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi dite « Climat et résilience » détaille les conditions à respecter par les opérateurs ainsi que leurs modalités de contrôles.

Les opérateurs doivent observer une **stricte indépendance** au regard de l'exécution d'un ouvrage dans le domaine de la rénovation énergétique **et une stricte neutralité** vis-à-vis des équipements, solutions technologiques, scénarii de travaux et entreprises de travaux proposés¹.

Le respect de ces conditions et de la qualité de l'accompagnement des opérateurs fait l'objet de contrôles sur place et sur pièce de l'Anah².

L'Anah peut à tout moment prononcer le retrait de l'agrément lorsque le titulaire ne se conforme pas à ses obligations ou ne remplit plus les conditions³ pour son obtention. Le retrait est prononcé après qu'elle a mis le titulaire de l'agrément en mesure de présenter ses observations dans un délai d'un mois au plus fixé par l'Anah et qui ne saurait être inférieur à quinze jours.

En cas d'urgence, au cours de la procédure de retrait, l'Anah peut prononcer la suspension immédiate de l'agrément pour une durée maximale de trois mois.

Malgré ces contrôles et ces pouvoirs de l'Anah, le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique relevait que « *la question de l'indépendance et de la neutralité de ces futurs accompagnateurs se pose également. Dans un contexte de défiance des citoyens envers certains acteurs de la rénovation énergétique, les possibilités de collusion entre accompagnateurs du secteur privé lucratif et d'autres acteurs privés de la rénovation sont un risque qui a été souligné lors des auditions de la commission d'enquête* »⁴.

¹ Article R. 232-4 du code de l'énergie.

² Article R. 232-7 du code de l'énergie.

³ Article L. 232-6 du code de l'énergie.

⁴ Rapport de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, déposé le 29 juin 2023.

De même, le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la rénovation énergétique des bâtiments d'octobre 2023¹ mettait en évidence que « *les critères d'indépendance retenus n'écartent pas concrètement tout risque de conflit d'intérêts. Suivant la remarque de plusieurs personnes auditionnées, il en va ainsi dans l'hypothèse où un opérateur intégré au dispositif Mon accompagnateur Rénov' posséderait une filiale susceptible de réaliser des travaux de rénovation énergétique* » et estimait que la vérification de la garantie de neutralité des conseils prodigués par les opérateurs « *dépendra fondamentalement des capacités d'investigation de l'Anah* ».

B. Le dispositif envisagé - Un renforcement de l'information du consommateur et un renforcement des contrôles et des sanctions lorsque les aides publiques sont subordonnées à la détention d'un signe de qualité ou d'un label

Le texte initial prévoit que :

- lorsqu'un contrat a pour objet la vente d'équipement ou la réalisation de travaux de rénovation énergétique ou d'adaptation des logements, le professionnel qui recourt à la sous-traitance en informe le consommateur et fournit à ce dernier les informations suivantes : l'identité du ou des sous-traitants ainsi que, si le sous-traitant ne dispose pas du label ou du signe de qualité requis pour bénéficier d'une aide financière, une mention destinée au consommateur afin de l'en informer ;

- tout manquement à cette obligation d'information concernant la sous-traitance est passible d'une amende administrative pouvant atteindre 15 000 € pour une personne physique et 75 000 € pour une personne morale, et tout contrat conclu en violation de cette obligation est nul ;

- la DGCCRF peut, à titre conservatoire, suspendre le signe de qualité ou le label auquel est subordonnée l'aide financière aux travaux de rénovation énergétique et d'adaptation des logements lorsqu'elle constate une pratique commerciale trompeuse ou agressive.

C. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen de ces dispositions de l'article par la commission des affaires économiques, ont été adoptés les amendements suivants :

- sept amendements rédactionnels n° CE56, CE57, CE58, CE59, CE60, CE61 et CE62 du rapporteur Thomas Cazenave ;

- un amendement n° CE28 de M. Christophe Blanchet visant à encadrer la possibilité pour le professionnel de demander au consommateur le versement de sommes à titre d'acompte, dans un plafond fixé par décret ;

- l'amendement n° CE33 de Mme Marie-Noëlle Battistel visant à préciser que la suspension du label ou du signe de qualité par la DGCCRF

¹ Rapport de la mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments présenté par Mmes Julie Laernoès et Marjolaine Meynier-Millefert, députées, le 4 octobre 2023.

n'emporte pas d'effets sur l'éligibilité aux aides financières pour les bénéficiaires dont le contrat est en cours à la date de notification de la suspension.

Lors de l'examen du texte en séance publique, ont été adoptés :

- un amendement n° 85 du Gouvernement de refonte du dispositif visant à rendre obligatoire l'information du consommateur sur la détention d'un label conditionnant l'octroi d'aides financières, non seulement par d'éventuels sous-traitants, mais aussi par le professionnel lui-même. Il précise que le professionnel informe le consommateur des conséquences de la non-détention du label requis sur l'éligibilité aux aides financières. Dès lors, il prévoit que le professionnel inclut ces informations et justifications dans le contrat ou en annexe au contrat ;

- un amendement n° 86 du Gouvernement visant à supprimer le plafonnement des acomptes versés par les particuliers aux professionnels, estimant que cette mesure, non concertée avec les entreprises, risquait d'emporter des effets de bord pour un secteur composé à 97 % d'entreprises artisanales dont les niveaux de trésorerie sont peu élevés ;

- un amendement rédactionnel n° 66 du rapporteur Thomas Cazenave ;

- un amendement n° 18 des députés du groupe LFI - NFP visant à donner la possibilité à la DGCCRF de suspendre l'agrément « Ma Prime Rénov » lorsque les critères d'indépendance de l'accompagnateur ne sont plus respectés, suspension qui n'emporte pas d'effets sur l'éligibilité aux aides financières des bénéficiaires dont les contrats sont en cours.

D. La position de la commission - Un dispositif à renforcer autour d'un diptyque « prévention - répression »

La commission partage sans réserve l'objectif de mieux lutter contre la fraude aux label RGE et autres signes de qualité, qui doivent demeurer des gages de confiance de la part des consommateurs.

Elle alerte le Gouvernement sur la décline persistante du nombre d'entreprises labellisées RGE, passé de 65 500 en 2023 à 55 000 en 2024, selon l'Ademe : face à la demande croissante de professionnels qualifiés, il est indispensable de renforcer l'attractivité du label RGE, dont la démarche de certification est longue et coûteuse et de préserver son image, trop souvent écornée par les fraudeurs, afin qu'il demeure protecteur.

Au regard de l'importance financière des travaux de rénovation énergétique pour les ménages, il est crucial que ces derniers soient informés de l'éventuel recours à la sous-traitance du professionnel et de ses conséquences sur leur éligibilité aux différentes aides financières.

Le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-46 de coordination juridique permettant de préciser qu'au même titre que le contrat conclu sans information du consommateur

à l'égard de la détention du label RGE, le contrat conclu sans information du consommateur à l'égard du recours à la sous-traitance est nul.

De manière générale, la commission déplore le nombre élevé de signalements enregistrés sur SignalConso dans le secteur de la rénovation énergétique, qui s'élève à 27 000 en 2023. D'après la DGCCRF, le taux d'anomalies constatées au sein des entreprises du secteur ne décroît pas, même parmi les entreprises labellisées RGE. Pour les anomalies de faibles gravités ne traduisant pas une volonté de frauder, mais plutôt une méconnaissance du cadre juridique, la commission estime pertinent d'introduire un nouveau type de suites données aux contrôles, à visée pédagogique, afin d'obliger les professionnels à se former.

Selon la DGCCRF, 150 à 200 entreprises par an pourraient être concernées. Bien que la formation soit aux frais du professionnel ayant manqué à ses obligations ou enfreint la réglementation, la DGCCRF a indiqué au rapporteur que les injonctions de suivi d'une formation pourraient s'appuyer sur un module de formation gratuit accessible depuis septembre 2024, élaboré dans le cadre du programme FEEBAT, financé par les CEE.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un amendement COM-47 visant à donner la possibilité à la DGCCRF d'enjoindre les professionnels à suivre une formation relative au droit de la consommation en cas d'infraction ou de manquement aux dispositions du code de la consommation de la part d'une entreprise titulaire d'un label ou d'un signe de qualité qui conditionne l'octroi d'aides financières.

Enfin, la commission salue l'introduction d'un dispositif de suspension, par la DGCCRF, du label RGE ou de l'agrément « Mon Accompagnateur Rénov ».

En ce qui concerne le label RGE, ce pouvoir de suspension ne se substituera pas à celui des organismes de qualification de prononcer un retrait de label : la suspension prononcée par la DGCCRF le serait à titre conservatoire, dans l'attente de la remise en conformité du professionnel ou du retrait de son label par l'organisme. Cette mesure conservatoire permet d'agir rapidement contre les fraudeurs et de limiter le préjudice des consommateurs : aujourd'hui, les décisions de retrait des organismes de qualification ne sont ni fréquentes ni immédiates compte tenu de la nécessité de collecter des éléments à l'appui de la décision de retrait, qui font l'objet de nombreux contentieux.

À l'aune des constats et recommandations de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, la commission a estimé que le dispositif pouvait être encore renforcé, notamment en élargissant les cas de suspension du label par la DGCCRF, et en sécurisant les décisions de retrait des labels par les organismes de qualification par l'instauration d'un « délai de carence »,

prononcé la DGCCRF, durant lequel un professionnel serait interdit de candidater à tout signe de qualité ou label.

De même, en ce qui concerne l'agrément « Mon accompagnateur Rénov' », la commission salue l'introduction d'un dispositif de suspension aux mains de la DGCCRF ainsi que la signature prochaine d'un protocole de coopération entre la DGCCRF et l'Anah. Elle estime néanmoins que les possibilités de suspension, actuellement restreintes aux cas où l'accompagnateur a manqué à ses garanties d'indépendance, pourraient être encore élargies.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un amendement **COM-48** visant à :

- permettre à la DGCCRF de suspendre le label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE) non seulement en cas de pratiques commerciales trompeuses, de pratiques commerciales agressives, d'abus de faiblesse, mais aussi en cas de tromperie ;

- instaurer un délai de « carence » après le retrait d'un label ou d'un signe de qualité par un organisme de qualité, conformément aux recommandations de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique : l'entreprise dont le label a été retiré par l'organisme de qualification pourrait être interdite par la DGCCRF de candidater à tout label ou signe de qualité pour une durée allant jusqu'à cinq ans, cette sanction pouvant également s'appliquer à ses dirigeants ;

- étendre les cas dans lesquels la DGCCRF peut retirer l'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' » : au-delà des manquements aux conditions d'indépendance, l'agrément pourrait être suspendu lorsqu'au moins une des conditions de son obtention n'est plus réunie, de même qu'en cas de pratiques commerciales trompeuses, de pratiques commerciales agressives, d'abus de faiblesse et de tromperie ;

- préciser la durée de la suspension, qui serait une durée renouvelable de six mois, afin de permettre aux organismes qualificateurs ou à l'Agence nationale de l'habitat de demander aux professionnels de se mettre en conformité ou à défaut, de retirer le label ou l'agrément à la suite de la période de six mois durant laquelle l'organisme ou l'Agence pourrait collecter des éléments à l'appui de sa décision de retrait sans pour autant que l'entreprise ne puisse continuer à frauder, son label étant suspendu.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis AA
**Renforcement de l'effectivité des suites données aux contrôles
de la DGCCRF**

Introduit par un amendement du rapporteur (COM-49), cet article additionnel a pour objet de renforcer les suites données aux contrôles de la DGCCRF, notamment en renforçant l'effectivité des mesures de publicité de ses décisions.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

I. La situation actuelle - La DGCCRF dispose d'une pluralité d'outils puissants pour sanctionner les fraudes

A. Elle dispose d'un pouvoir d'injonction, assorti d'astreinte

L'article L. 521-1 du code de la consommation prévoit les conditions de mise en œuvre par la DGCCRF d'une **injonction de mise en conformité** lorsque les agents constatent un manquement ou une infraction.

Cette injonction peut être assortie d'une astreinte journalière dont le montant ne peut excéder 3 000 € et dont le total des sommes liquidées ne peut excéder 300 000 €.

Lorsque l'infraction constatée est passible d'une amende d'au moins 75 000 €, l'astreinte prononcée peut être déterminée en fonction du chiffre d'affaires mondial hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos de la personne morale contrôlée, jusqu'à 0,1 % de celui-ci.

Le constat d'un manquement ne permet donc pas à la DGCCRF d'assortir son injonction d'une astreinte dont le montant est défini en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, ce qui contribue à rendre moins dissuasive cette astreinte.

L'article L. 532-1 précise que le fait de ne pas déférer dans le délai imparti à une injonction relative aux infractions ou aux manquements constatés est passible d'une amende administrative :

- jusqu'à 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale lorsque l'infraction ou le manquement ayant justifié la mesure d'injonction est sanctionné par une amende au plus égale à celle prévue pour une contravention de la cinquième classe ou par une amende administrative dont le montant est au plus égal à 3 000 euros pour une personne physique et à 15 000 euros pour une personne morale ;

- jusqu'à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale lorsque l'infraction ou le manquement ayant justifié la mesure d'injonction est sanctionné par une peine délictuelle ou une

amende administrative dont le montant excède pour une personne physique 3 000 euros et 15 000 euros pour une personne morale.

L'article L. 532-2 du code de la consommation distingue le cas de l'inexécution d'une injonction de mise en conformité concernant la conformité, la sécurité et la valorisation des produits et services : le fait de ne pas y déférer est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

B. Elle peut décider de mesures de publicité

Les mesures de publicité des décisions de la DGCCRF sont particulièrement dissuasives compte tenu de l'atteinte réputationnelle qu'elles entraînent. Elles sont de plus en plus utilisées par la DGCCRF, dans une logique de développement du « *name and shame* ».

L'article L. 522-6 du code de la consommation prévoit que toute décision de sanction administrative prononcée par la DGCCRF peut être publiée aux frais de la personne sanctionnée. Néanmoins, aucune disposition ne précise les conséquences pour le professionnel en cas d'inexécution de la mesure de publication par le professionnel.

L'injonction de mise en conformité prévue par l'article L. 521-1 du code de la consommation peut, elle aussi, faire l'objet d'une mesure de publicité, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

En cas d'inexécution par le professionnel de la mesure de publicité dans le délai imparti, la DGCCRF peut le mettre en demeure de publier la décision sous peine d'une astreinte journalière de 150 euros à compter de la notification de la mise en demeure et jusqu'à publication effective. Il n'est donc pas possible de prononcer une astreinte dès la mesure de publicité accompagnant l'injonction de mise en conformité.

C. Elle peut également décider de transiger avec un professionnel

La transaction administrative en matière de droit de la consommation est régie par l'article L. 522-9-1 du code de la consommation.

La proposition de transaction précise le montant de la somme à verser au Trésor par la personne mise en cause. Ce montant est déterminé en tenant compte des engagements pris par l'auteur du manquement en considération du troisième alinéa du présent article. Il est inférieur au montant maximum de la sanction pécuniaire encourue.

Cet accord comporte, le cas échéant, des obligations tendant à faire cesser les manquements, à éviter leur renouvellement et à réparer le préjudice subi par des consommateurs.

En l'absence d'accord ou en cas de non-versement au Trésor du montant prévu, la sanction administrative initialement prévue est engagée.

Néanmoins, cet article ne donne pas à la DGCCRF la possibilité de revenir à la procédure de sanction administrative initialement prévue lorsque les obligations du professionnel n'ont pas été respectées : si ce dernier a versé

au Trésor le montant prévu par la transaction, mais n'a pas mis en œuvre les autres obligations - par exemple, l'indemnisation du préjudice subi par des consommateurs - il n'est actuellement pas prévu de suites.

La transaction pénale est quant à elle régie par le chapitre III du titre II du livre V du code de la consommation. Tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, la DGCCRF a la possibilité de transiger avec le professionnel, après accord du procureur de la République et avec l'accord de la personne mise en cause, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Cette possibilité de transaction pénale est restreinte à certaines contraventions et à certains délits qui ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement ainsi qu'en cas de pratiques commerciales trompeuses¹. Ce champ d'application exclut les tromperies² du dispositif.

II. La position de la commission - La nécessité de renforcer la caractère dissuasif et répressif des suites données aux contrôles de la DGCCRF

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté à un amendement **COM-49** portant article additionnel qui vise à :

- étendre aux manquements - en l'occurrence, sanctionnés de plus de 75 000 euros d'amende - la possibilité de déterminer le montant de l'astreinte en fonction du chiffre d'affaires mondial hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos de la personne morale contrôlé, sans pouvoir excéder 0,1 % de celui-ci ;

- permettre à la DGCCRF d'assortir d'une astreinte la mesure de publicité de l'injonction de mise en conformité sans attendre son inexécution par le professionnel, tout en portant de 150 à 0,05 % du chiffre d'affaires mondial ou 1 500 euros par jour le montant maximal de cette astreinte afin de la rendre plus dissuasive ;

- réécrire l'article L. 522-6 du code de la consommation afin de préciser que la décision de publication d'une sanction administrative de la DGCCRF est prononcée dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, qu'elle fait l'objet d'un contradictoire et, surtout, qu'elle peut être assortie d'une astreinte journalière jusqu'à 0,05 % du chiffre d'affaires mondial hors taxe réalisé au cours du dernier exercice clos ou 1 500 € pour jour ;

- renforcer les montants des amendes administratives pouvant être prononcées en cas de non-respect d'une injonction :

- afin que la sanction minimale soit portée à 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne

¹ Articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation.

² Article L. 441-1 du code de la consommation.

morale, sauf si le montant de l'amende encourue pour l'infraction ou le manquement initial est supérieur, auquel cas le montant de l'amende pour non-respect de l'injonction pourra atteindre 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel ;

- afin que les montants d'amendes administratives soient harmonisés pour toutes les injonctions à l'exception de celles concernant les mesures spécifiques aux produits, services et établissements, dont le non-respect est sanctionné pénalement ;

- permettre l'application d'une sanction administrative lorsque les obligations du professionnel dans le cadre d'une transaction n'ont pas été respectées, afin que ce dernier soit plus fortement incité à respecter ses engagements et à élargir le champ de la transaction pénale, notamment aux tromperies.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 3 bis AB

Renforcement des pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF

Introduit par un amendement du rapporteur (COM-50), cet article additionnel a pour objet de renforcer les pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

I. La situation actuelle - La DGCCRF dispose de pouvoirs d'enquête importants dont certains pourraient être élargis

A. Les agents de la DGCCRF peuvent mener des opérations de visite et de saisie sous contrôle du juge judiciaire

Pour la recherche et la constatation de certaines infractions et manquements, les agents de catégorie A et B de la DGCCRF peuvent, sur demande du ministre chargé de l'économie, procéder à des opérations de visite et de saisie en tous lieux¹.

Chaque visite est autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire².

Au cours de la visite, les agents habilités peuvent procéder à la saisie de tous objets, documents et supports d'information utiles aux besoins de l'enquête. Ils peuvent prélever des échantillons de marchandises. Ils peuvent également procéder à la pose de scellés sur tous locaux commerciaux, objets, documents et supports d'information, dans la limite de la durée de la visite de ces locaux³. Tous objets, documents et supports d'information saisis sont inventoriés et placés sous scellés.

Néanmoins, le recours à une personne qualifiée, pourtant prévu dans le cadre des pouvoirs d'enquête ordinaires de la DGCCRF, n'est pas prévu au sein de la section du code de la consommation qui régit les opérations de visites et saisies⁴.

La possibilité pour les agents habilités de recourir à une personne qualifiée, prévue par l'article L. 512-17 du code de la consommation, permet aux agents de bénéficier de l'assistance d'un expert lors d'investigations exigeant des connaissances techniques pointues - par exemple, dans le domaine informatique dans le cas où des fraudeurs utilisent des outils numériques pointus, ce qui est de plus en plus le cas.

¹ Article L. 512-51 du code de la consommation.

² Article L. 512-52 du code de la consommation.

³ Article L. 512-59 du code de la consommation.

⁴ Section 3 du chapitre II du titre Ier du livre V du code de la consommation.

B. Les agents de la DGCCRF ont la possibilité d’agir comme « client mystère » ou sous une identité d’emprunt en ligne

Les agents de la DGCCRF ont la possibilité de mener des contrôles en tant que « client mystère » : conformément à l’article L. 512-7 du code de la consommation, ils peuvent ne décliner leur qualité qu’au moment où ils informent la personne contrôlée de la constatation d’une infraction ou du manquement.

Cela leur permet de constater des manquements ou des infractions qui ne l’auraient pas été s’ils s’étaient présentés comme agent de la DGCCRF.

Leurs constats sont ensuite consignés sur un procès-verbal établi à la suite du contrôle¹.

En ligne, ils peuvent également avoir recours à une identité d’emprunt, mais seulement dans le cadre de leurs contrôles de la vente de biens et de la fourniture de services².

C. Aucun dispositif d’anonymisation des agents de la DGCCRF n’est prévu

L’article 174 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020³ a introduit une possibilité pour tout agent des finances publiques de ne pas être identifié par ses nom et prénom 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.

Malgré les risques similaires existants pour les agents de la DGCCRF, aucun dispositif n’existe actuellement les concernant.

D. Les agents de la DGCCRF ont accès à tout renseignement ou document nécessaire aux contrôles

L’article L. 512-10 du code de la consommation prévoit que les agents habilités peuvent recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement, toute justification ou tout document nécessaire aux contrôles.

En particulier, lorsque les documents sont sous forme informatisée, ont accès aux logiciels et aux données stockées ainsi qu’à la restitution en clair des informations propres à faciliter l’accomplissement de leurs missions. Ils peuvent en demander la transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle⁴.

Néanmoins, la rédaction actuelle du code de la consommation ne permettant pas de contraindre les professionnels à fournir sous forme

¹ Article L. 512-2 du code de la consommation.

² Article L. 512-16 du code de la consommation.

³ Article L. 286 bis du livre des procédures fiscales.

⁴ Article L. 512-11 du code de la consommation.

informatisée les documents dont ils disposent sous cette forme, certains professionnels communiquent ces documents sous format papier afin de retarder délibérément le temps de l'enquête.

II. La position de la commission - La nécessité de renforcer les pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF pour faire face aux contournements et aux comportements malveillants de certains fraudeurs

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté à un amendement **COM-50** portant article additionnel qui vise à :

- instaurer un dispositif d'anonymisation, similaire à celui des agents des finances publiques ou des agents des douanes, afin de protéger les agents en cas menaces proférées à leur encontre dans le cadre des contrôles qu'ils opèrent ;

- permettre aux agents, lorsqu'ils interviennent comme « client mystère », d'enregistrer les déclarations de la personne qu'ils contrôlent lorsque celle-ci énonce un argumentaire commercial afin d'apprécier exactement la façon dont les consommateurs sont piégés et de mieux respecter les droits de la défense ;

- pouvoir exiger l'accès sous format électronique aux documents demandés aux professionnels ;

- permettre aux agents de la DGCCRF d'utiliser une identité d'emprunt pour contrôler les pratiques commerciales en ligne. Actuellement, les agents peuvent recourir à cette possibilité uniquement pour le contrôle de la vente de biens et de la fourniture de services sur internet ;

- permettre aux agents de la DGCCRF de recourir à une personne qualifiée lors de ces opérations de visites et saisies, notamment pour procéder à l'ouverture d'un scellé en vue de réaliser les opérations techniques nécessaires à l'exploitation, par les enquêteurs, des données informatiques.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 3 bis A

Accès de la DGCCRF et des organismes accrédités chargés de la certification des diagnostiqueurs à l'Observatoire « DPE-Audits »

Cet article vise à donner l'accès à la base de données des diagnostics de performance énergétique (DPE) et des audits énergétiques gérée par l'Ademe à la DGCCRF et aux organismes accrédités chargés de la certification des diagnostiqueurs.

Afin d'endiguer et de prévenir les fraudes, la commission a adopté un amendement COM-51, proposé par le rapporteur, visant à préciser qu'un décret définit les modalités d'identification des diagnostiqueurs afin de garantir leur authentification sécurisée et ainsi, la traçabilité des diagnostics ou audits réalisés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le traitement et les contrôles réalisés sur les nombreuses données de la base « DPE-Audits » contribuent à prévenir la fraude au DPE

A. Cet observatoire géré par l'Ademe fournit une base de données importante, qui connaît des usages divers

L'article L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les personnes qui établissent les DPE¹ ou les audits énergétiques² les transmettent à l'Ademe.

Conformément au même article, ces DPE et ces audits énergétiques sont également mis à la disposition :

- des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement ;
- de l'observatoire des logements indignes et des locaux impropres à la consommation ;
- des associations de lutte contre la précarité énergétique ;
- de l'Agence nationale de l'habitat.

Ces DPE et ces audits sont transmis à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques touchant à la construction, aux bâtiments, aux logements, aux consommations énergétiques

¹ Définis à l'article L. 126-26 du code de la construction et de l'habitation.

² Définis à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

et aux performances environnementales. À titre d'exemple, l'Anah les utilise notamment afin de réaliser des études.

Elles ne peuvent être utilisées à des fins commerciales.

Les modalités de transmission et de mise à disposition de ces informations sont définies par décret en Conseil d'État.

Cette transmission est assurée par une application de traitement automatique de données mise en place par l'Ademe à laquelle les collectivités territoriales et l'Anah *via* ont accès¹. Cette application permet aussi au diagnostiqueur ou à l'auditeur de transmettre le DPE selon un format standardisé et de recevoir en retour un numéro d'identification du document².

B. Cette base de données inclut des informations utiles pour prévenir et identifier les fraudes

En pratique, tout diagnostiqueur certifié doit se créer un compte sur l'Observatoire DPE-Audit. À la création du compte du diagnostiqueur, l'observatoire DPE-Audit vérifie la présence, au sein de l'annuaire des diagnostiqueurs, du diagnostiqueur concerné ainsi que la validité de ses certifications. La vérification porte sur l'adresse de courrier électronique, le numéro de certification et l'organisme de certification du diagnostiqueur.

Une fois un DPE ou un audit réalisé, le diagnostiqueur ou l'auditeur édite le document sur un logiciel d'édition validé par le ministère chargé du logement. Ce logiciel applique automatiquement des contrôles de cohérences des données avant envoi du DPE ou de l'audit à l'Ademe. Le diagnostiqueur procède ensuite à l'envoi du DPE ou de l'audit directement depuis son logiciel.

À la réception, l'Ademe effectue une nouvelle vague de contrôles de cohérence. Si le DPE ou l'audit est conforme, le professionnel reçoit en retour un numéro d'identification à 13 chiffres et le DPE ou l'audit est enregistré sur la base de données et consultable électroniquement sur la page en ligne de l'Observatoire DPE-Audit. Dans le cas contraire, le DPE ou l'audit n'est pas enregistré par l'Ademe et aucun numéro d'identification n'est émis.

Le dispositif permet donc de limiter les fraudes :

- la réalisation du DPE ou de l'audit est conditionnée à la détention d'un compte sur la base de données ;

- ce compte ne peut être créé qu'à la condition de posséder un numéro de certification ;

- l'Ademe peut vérifier l'existence et le rattachement de ce numéro de certification au diagnostiqueur en consultant l'annuaire des diagnostiqueurs auquel les organismes de certification transmettent la liste des nouveaux diagnostiqueurs certifiés ;

¹ Article R. 126-26 du code de la construction et de l'habitation.

² Article R.126-27 du code de la construction et de l'habitation.

- lors de la réalisation d'un DPE ou d'un audit, ce dernier doit obligatoirement être envoyé depuis un logiciel homologué qui procède à l'envoi automatique à la base de données, garantissant l'identification du diagnostiqueur qui en est à l'origine.

Néanmoins, le dispositif ne permet pas d'éviter ni d'identifier systématiquement les cas d'usurpations des numéros de certification des diagnostiqueurs.

II. Le dispositif envisagé - L'accès de la DGCCRF et des organismes de certification des diagnostiqueurs à la base de données « DPE-Audit »

Cet article additionnel après l'article 3 a été introduit à la suite de l'adoption de l'amendement CE 91 du rapporteur Thomas Cazenave au stade de l'examen en séance publique de la proposition de loi.

Il s'agit de permettre l'accès à l'observatoire recensant les diagnostics de performance énergétique (DPE) et audits énergétiques, géré aujourd'hui par l'Ademe, aux organismes chargés de la certification des compétences des diagnostiqueurs immobiliers ainsi qu'aux services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans la mise en œuvre de leurs missions de contrôle respectives.

Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, ces informations permettront aux organismes certificateurs et à l'autorité chargée de la répression des fraudes de mieux cibler les contrôles en identifiant les comportements suspects de certains diagnostiqueurs, améliorant ainsi la lutte contre la fraude liée au DPE ou à l'audit énergétique.

IV. La position de la commission - Un dispositif bienvenu, mais dont le rôle dans la lutte contre la fraude pourrait être encore amélioré

La commission est sensible aux mesures permettant de renforcer les échanges d'informations et la coordination entre les administrations en vue de lutter plus efficacement contre la fraude.

L'accès donné à la DGCCRF à cette base de données « DPE-Audit » lui permettrait de relever plus facilement certaines fraudes, notamment en croisant certains éléments constatés lors des contrôles avec les données de l'observatoire, mais aussi d'affiner le ciblage des contrôles en relevant des irrégularités - comme la réalisation d'un nombre important de DPE ou d'audits pour un même diagnostiqueur.

De même, les organismes de certification des diagnostiqueurs, qui ont l'obligation d'assurer des contrôles sur ouvrage tout au long de la durée de certification du diagnostiqueur, pourront ainsi mener des contrôles plus ciblés.

Néanmoins, la commission estime que la contribution de l'Observatoire des DPE-Audits à la lutte contre la fraude pourrait être renforcée.

Dans le domaine de la rénovation énergétique, la DGCCRF a relevé plusieurs signalements (main courante, signalements sur SignalConso) concernant des usurpations de numéro d'identification, que ce soit par des diagnostiqueurs ayant perdu leur certification ou des diagnostiqueurs non-certifiés.

À l'article 3 *bis*, concernant l'annuaire des diagnostiqueurs certifiés, l'Assemblée nationale a introduit la mention de technologies d'identification et de traçabilité des interventions réalisées permettant d'authentifier de manière sécurisée les diagnostiqueurs.

La commission estime que cet objectif pourrait être plus opportunément repris au sein du présent article : en effet, contrairement à l'annuaire des diagnostiqueurs, l'observatoire DPE-Audit inclut bien un dispositif de création de compte des diagnostiqueurs, rendant possible la mise en place de technologies d'identification à des fins d'authentification sécurisée. Compte tenu de la synchronisation entre l'observatoire DPE-Audit et l'annuaire des diagnostiqueurs certifiés, la commission estime qu'il est pertinent de prévoir un renforcement des deux dispositifs, afin d'assurer la traçabilité des interventions réalisées. L'objectif est de prévenir les fraudes à la source, dès la connexion sur le compte « DPE-Audit », afin que l'usurpation de l'identité d'un diagnostiqueur soit impossible.

La ministre du logement, Valérie Létard, a en outre présenté mardi 18 mars son plan de restauration de la confiance dans le DPE qui inclut non seulement un renforcement des contrôles sur site et sur dossier, mais aussi le développement **d'outils de vérification des certifications des diagnostiqueurs et d'authentification des DPE**, *via* un « QR code » et un outil de géolocalisation.

Le rapporteur a donc proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement **COM-51** visant à préciser que le décret en Conseil d'État précisant les modalités de transmission et de mise à disposition des informations des DPE et des audits, déjà prévu par le code de la construction et de l'habitation, définit également les conditions dans lesquelles l'identification des diagnostiqueurs est assurée afin de les authentifier de manière sécurisée et d'assurer la traçabilité des interventions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis B

Renforcement de l'encadrement de l'activité de mandataires administratifs ou financiers au profit des bénéficiaires de Ma Prime Rénov'

Cet article vise à renforcer l'encadrement de l'activité de mandataire au profit des bénéficiaires de Ma Prime Rénov'.

Le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-52 visant à porter de trois à cinq ans la durée maximale de publication d'une sanction de l'Anah prononcée à l'encontre d'un opérateur « Mon Accompagnateur Rénov' ».

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Malgré son encadrement, l'activité de mandataire pour le compte d'un bénéficiaire des aides de l'Anah est sujette à des fraudes

A. De nombreux cas de fraudes aux aides de l'Anah impliquent des mandataires pour le compte des bénéficiers

Les mandataires administratifs ou financiers, intervenant pour le compte des bénéficiaires des aides, ont pour rôle de faire les demandes de subventions et/ou de percevoir les aides à la pierre à la place du consommateur.

Parmi les aides versées par l'Anah, cette dernière a indiqué que Ma Prime Rénov' était la plus concernée par le mécanisme du mandataire financier : 12 000 mandataires sont actifs à ce jour, uniquement sur l'aide nationale Ma Prime Rénov'.

Si le mandataire est parfois très proche de la personne bénéficiaire (par exemple, un membre de la même famille), ce système favorise l'émergence de fraudes, et en particulier d'usurpations d'identité. Certains faux mandataires peuvent créer des dossiers fictifs impliquant l'usage de faux devis ou de fausses images de travaux en usurpant l'identité de consommateurs qui, dans la majorité des cas, n'ont jamais entamé de démarches pour obtenir des aides à la rénovation énergétique. À titre d'exemple, la DGCCRF a indiqué au rapporteur qu'un seul faux mandataire avait récupéré plus d'un million d'euros en quelques mois. Des cas de « devis à un euro » proposés par des mandataires financiers qui dimensionnent leurs offres par rapport au montant des aides et non par rapport aux besoins ont également été relevés.

Ces fraudes sont d'autant plus préjudiciables qu'un consommateur dont l'identité a été usurpée perd son droit à bénéficier d'une aide financière à la rénovation énergétique.

En février 2024, le ministre délégué chargé des comptes publics indiquait qu'en 2023, près de 300 mandataires potentiellement frauduleux - soit 5 % du total - et impliqués dans l'exécution de Ma Prime Rénov', avaient été identifiés, pour un montant de primes de 100 millions d'euros. La même année, l'Anah a procédé au dépôt de plus d'une vingtaine de plaintes les concernant¹.

B. L'activité de mandataire pour le compte d'un bénéficiaire des aides de l'Anah fait l'objet d'un encadrement, en cours d'harmonisation

L'article L. 321-2 du code de la construction et de l'habitation dote l'Anah d'un **pouvoir de sanctions** à l'encontre des bénéficiaires des aides à la pierre ou de leurs mandataires.

Elle peut notamment, pour une durée maximale de cinq ans, refuser une nouvelle demande d'aide émanant du même bénéficiaire (sans que l'article ne fasse référence aux mandataires).

Elle peut également prononcer des sanctions pécuniaires dont le montant, qui ne peut excéder la moitié de l'aide accordée ou une somme équivalant à deux ans de loyers, est fixé par décret compte tenu de la gravité des faits reprochés et de la situation financière de la personne ou de l'organisme intéressé. Les personnes ou les organismes concernés sont mis en mesure de présenter leurs observations préalablement au prononcé des sanctions.

En ce qui concerne Ma Prime Rénov', l'article 15 de la loi de finances pour 2020 prévoit que l'Anah peut habiliter les mandataires proposant un accès simplifié à Ma Prime Rénov' et que l'exercice de l'activité de mandataire peut être subordonné à des engagements, notamment de restitution des primes indûment perçues pour le compte du mandant, de déclarations préalables auprès de l'Anah ou relatifs aux conditions d'exercice de l'activité, ainsi qu'à des garanties, notamment financières, de compétence, de probité et de moyens appropriés².

L'agence peut prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre des bénéficiaires de Ma Prime Rénov' ou de leurs mandataires ayant contrevenu aux règles qui leur sont applicables. Elle peut également, pour une durée maximale de cinq ans, refuser toute nouvelle demande de prime émanant d'un bénéficiaire ou d'un mandataire ayant contrevenu aux règles qui leur sont applicables.

À ce jour, les sanctions pécuniaires à l'encontre des bénéficiaires ou mandataires des aides de l'Anah sont peu nombreuses :

¹ Déclaration de M. Thomas Cazenave, ministre délégué, chargé des comptes publics, sur la lutte contre la fraude fiscale, douanière et sociale, à l'Assemblée nationale le 27 février 2024.

² Il de l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- 5 sanctions administratives ont été prononcées entre 2011 et 2013 à l'encontre de bénéficiaires d'aides à la pierre : il s'agissait de sanctions financières assorties d'une interdiction de déposer toute nouvelle demande d'aide pendant une durée de cinq ans, la plupart du temps pour des manœuvres frauduleuses ;

- 3 sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre de mandataires dans le cadre de leur intervention sur le dispositif Ma Prime Rénov' nationale, pour un montant total de 600 000 euros.

Depuis le 1^{er} novembre 2024, l'Anah a supprimé les avances accordées aux mandataires financiers.

Enfin, l'article 222 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a introduit la possibilité d'imposer des engagements et des garanties à l'ensemble des mandataires. Un décret et un arrêté d'application sont en cours de finalisation.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement de l'encadrement des mandataires et l'extension du dispositif actuel aux aides à la pierre

Cet article additionnel après l'article 3 *bis* A a été introduit à la suite d'un amendement n° 33 de Delphine Batho lors de l'examen en séance publique du texte à l'Assemblée nationale.

Dans la version déposée par la députée, il vise à :

- étendre aux aides à la pierre le mécanisme d'habilitation et de sanction des mandataires qui n'existe aujourd'hui que pour Ma Prime Rénov' aux aides à la pierre versées par l'Anah ;

- créer un régime de publicité des sanctions prononcées vis-à-vis des mandataires financiers, pour Ma Prime Rénov' comme pour les aides à la pierre ;

- créer un régime de publicité des sanctions prononcées à l'encontre des assistances à maîtrise d'ouvrage « Mon Accompagnateur Rénov' ».

Il a fait l'objet d'un sous-amendement n° 82 du Gouvernement qui vise notamment à :

- corriger une erreur rédactionnelle ;

- à supprimer le principe d'habilitation des mandataires par l'Anah, estimant que son imposition à tout mandataire apparaîtrait disproportionnée pour les mandataires comme pour l'Anah : notamment, dans les cas où le mandataire n'est qu'administratif ou lorsqu'il est un membre de la famille du demandeur.

- prévoir explicitement qu'en cas de non-respect des engagements et garanties fixés par décret, le mandataire ne pourra pas se voir désigner en cette

qualité auprès de l'Anah pour le compte d'un usager au titre de sa demande de subvention ;

- renvoyer au décret les engagements et garanties imposés, mais également leur périmètre d'application afin de ne pas pénaliser les usagers et ne pas entraver des projets de rénovation énergétique ambitieux.

IV. La position de la commission – Un renforcement bienvenu de l'encadrement de l'activité des mandataires pour les bénéficiaires des aides de l'Anah et des opérateurs « Mon Accompagnateur Rénov' »

A. Le renforcement proposé de l'encadrement des mandataires pour le compte des bénéficiaires des aides à la pierre de l'Anah est bienvenu

La commission estime qu'il est souhaitable d'encadrer l'activité des mandataires pour le compte des bénéficiaires des aides à la pierre, sur le même modèle que l'encadrement introduit en loi de finances pour 2020 concernant Ma Prime Rénov'.

Elle souligne néanmoins que l'habilitation des mandataires par l'Anah prévu par cette même loi de finances n'a pas rencontré le succès escompté et qu'il est pour cette raison justifié de ne pas l'étendre aux aides à la pierre. En effet, l'Anah a indiqué au rapport que de fortes suspicions de fraudes des demandeurs d'une habilitation ont été détectées. La commission n'estime donc pas pertinent de revenir sur la modification intervenue à l'initiative du Gouvernement, par voie de sous-amendement, en séance publique à l'Assemblée nationale.

Elle salue en outre le fait que le présent article corrige certaines limites du dispositif actuel :

- à l'heure actuelle, la sanction de l'Anah interdisant l'accès à toute nouvelle aide pendant une durée maximale de cinq ans ne s'applique qu'aux bénéficiaires et non aux mandataires. La commission accueille donc favorablement le fait que cette sanction puisse s'appliquer aux mandataires et dans le cas d'une personne morale, qu'elle puisse également s'appliquer aux présidents et aux dirigeants qui étaient en exercice au moment où le manquement a été réalisé ;

- à l'heure actuelle, les sanctions pécuniaires pouvant être prononcées par l'Anah, ne sont pas adaptées aux personnes morales puisque leurs montants sont déterminés par rapport à l'aide accordée ou au montant du loyer. La commission est donc favorable à l'introduction de sanctions allant jusqu'à dix fois le montant de l'aide accordée ou, si cette valeur est inférieure et déterminable, à 4 % du dernier chiffre d'affaires hors taxe connu et 6 % en cas de manquements réitérés, en harmonisation avec les montants prévus en ce qui concerne l'aide nationale Ma Prime Rénov'.

Enfin, la commission a souhaité maintenir le dispositif permettant à l'Anah de publier la décision infligeant une sanction pécuniaire, après que l'identification de tiers a été rendue possible et à l'issue de l'expiration des délais de recours administratifs et contentieux, pendant une durée maximale de cinq ans.

B. Les mesures proposées renforcent l'effectivité de l'encadrement existant des mandataires pour le compte des bénéficiaires de Ma Prime Rénov'

La commission estime que les modifications apportées par les députés et le Gouvernement concernant les mandataires pour le compte des bénéficiaires de Ma Prime Rénov' sont bienvenues, car ils explicitent l'encadrement de l'activité de ces derniers, introduit dès fin 2019, en précisant que le mandataire qui ne satisfait pas aux engagements et aux garanties fixés ne peut se voir désigner mandataire par l'Anah.

Ils introduisent également une procédure de publication de la décision de sanction pécuniaire de l'Anah à l'encontre des bénéficiaires ou des mandataires personnes physiques ou morales, à l'instar de ce qui est proposé pour les mandataires au titre des autres aides de l'Anah.

C. L'introduction de sanctions de l'Anah à l'égard des opérateurs agréés « Mon Accompagnateur Rénov' » est également souhaitable

Enfin en ce qui concerne MAR : l'Anah peut refuser toute nouvelle demande d'agrément pour une durée maximale d'un an et de 3 ans en cas de manquement réitéré, avec possibilité de publication de la sanction pendant 3 ans, contre 5 pour les mandataires au titre de Ma Prime Rénov' ou des aides à la pierre.

Comme mentionné supra dans le commentaire de l'article 3, l'Anah peut à tout moment prononcer le retrait de l'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' » lorsque le titulaire ne se conforme pas à ses obligations ou ne remplit plus les conditions¹ pour son obtention. En cas d'urgence, au cours de la procédure de retrait, l'Anah peut prononcer la suspension immédiate de l'agrément pour une durée maximale de trois mois.

En complément, la commission est favorable à ce que l'Anah ait également la possibilité de prononcer des sanctions à l'égard de ces opérateurs, comme le refus de toute nouvelle demande d'agrément pendant un an ou pendant trois ans en cas de manquements réitérés ou encore des sanctions pécuniaires, qui elles aussi, à l'instar de celles frappant les mandataires ne respectant pas leurs engagements, peuvent faire l'objet d'une publication sur le site internet de l'Anah. En revanche, la durée maximale de publication de cette sanction par le texte adopté par l'Assemblée est de trois

¹ Article L. 232-6 du code de l'énergie.

ans, contre cinq ans pour les sanctions des mandataires ne respectant pas leurs engagements.

À des fins d'harmonisation, le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-52 visant à porter de trois à cinq ans la durée maximale de publication d'une sanction de l'Anah prononcée à l'encontre d'un opérateur « Mon Accompagnateur Rénov' ».

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis C (supprimé)

Renforcement des échanges d'informations entre administrations

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté un amendement (**COM-37**), présenté par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre, supprimant l'article 3 *bis* C.

La commission a supprimé l'article.

Article 3 bis
Création d'un annuaire des diagnostiqueurs

Cet article vise à créer un annuaire des diagnostiqueurs, qui intègre des technologies d'identification et de traçabilité des interventions réalisées permettant de les authentifier de manière sécurisée.

La commission a adopté un amendement COM-53 proposé par le rapporteur visant à :

- préciser que cet amendement est rendu public, conformément au droit et à la situation actuelle ;

- supprimer la mention à des technologies permettant d'authentifier les diagnostiqueurs, considérant que cet annuaire est une simple liste et n'inclut pas de création de compte de la part des diagnostiqueurs ni d'historique de leurs interventions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – l'annuaire des diagnostiqueurs immobiliers est tenu par le ministère chargé du logement et rendu public

A. La publication d'une liste des diagnostiqueurs certifiés est prévue par voie réglementaire

L'article 6 de l'arrêté du 1^{er} juillet 2024¹ prévoit qu'une liste des diagnostiqueurs certifiés est rendue publique.

Cette liste inclut les domaines et mentions éventuelles de certification, la période de validité ainsi que, s'il y a lieu, les certificats faisant l'objet d'une suspension, résiliation ou réduction.

Elle comprend les coordonnées professionnelles du diagnostiqueur, la nature, le numéro et la période de validité de son certificat, ainsi que, le cas échéant, le nom et l'adresse de la société pour laquelle il exerce son activité de diagnostiqueur.

En complément, les organismes de certification sont tenus de transmettre « autant que de besoin » à l'administration la liste des personnes ayant fait l'objet d'une suspension, résiliation, réduction de domaine ou de mention, ou d'un retrait de certification, avec la date de suspension ou de retrait ainsi que le motif de cette décision.

¹ L'article 6 de l'arrêté du 1^{er} juillet 2024 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans les domaines du diagnostic amiante, électricité, gaz, plomb et termites, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification.

B. La tenue de cet annuaire contribue à l'information des consommateurs et à la prévention des fraudes

Cet annuaire des diagnostiqueurs immobiliers, opéré par le ministère chargé du logement, est accessible au public *via* le site internet suivant : diagnostiqueurs.din.developpement-durable.gouv.fr.

Il est directement mis à jour par les organismes de certification, qui transmettent quasi quotidiennement la liste des nouveaux diagnostiqueurs certifiés ainsi que leurs coordonnées et les informations requises par la réglementation.

Il permet aux particuliers souhaitant faire réaliser un audit énergétique ou un DPE de leur logement, par exemple lors de la vente d'un logement classé G, de rechercher un diagnostiqueur certifié à proximité de leur domicile.

Il permet aussi à tout autre acteur, *a fortiori* toute administration, de contrôler le rattachement d'une certification en cours à un diagnostiqueur.

Compte tenu de sa synchronisation avec l'Observatoire DPE-Audit géré par l'Ademe, qui vérifie la présence du diagnostiqueur au sein de l'annuaire lors de chaque création de compte d'un diagnostiqueur, l'annuaire contribue à lutter contre les fraudes dans le domaine de la rénovation énergétique.

II. Le dispositif envisagé - La création d'un annuaire afin d'assurer la traçabilité des interventions des diagnostiqueurs

Cet article additionnel a été introduit à la suite de l'adoption, lors de l'examen du texte en commission, d'un amendement CE6 du député Daniel Labaronne (EPR).

Son amendement visait à créer un annuaire des diagnostiqueurs immobiliers certifiés qui recense, dans un format sécurisé et traçable reposant sur les technologies de traçabilité, l'ensemble des diagnostiqueurs, qu'ils soient en activité, suspendus ou radiés par leur organisme de certification afin de garantir l'intégrité des données et prévenir toute falsification.

Les modalités d'application de ce dispositif étaient précisées par décret.

En séance publique, le Gouvernement a amendé ce dispositif, notamment pour :

- supprimer la publication de la liste des diagnostiqueurs suspendus ou radiés, qui méconnaîtrait les dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) et qui ne semblait pas, selon le Gouvernement, proportionnée au regard de l'objectif d'information des ménages ;

- prévoir non pas la prise d'un décret, mais la prise d'un arrêté du ministre chargé de la construction afin d'appliquer le dispositif.

IV. La position de la commission – Un dispositif prévu par le droit existant qu'il convient néanmoins de consacrer et de renforcer en tenant compte de son fonctionnement actuel

La commission estime que cet annuaire est un outil précieux à destination des consommateurs comme de l'administration pour identifier les diagnostiqueurs certifiés et, ainsi, prévenir les fraudes. Son existence gagnerait à être davantage connue : d'après l'Ademe, l'annuaire des diagnostiqueurs est encore trop peu connu du grand public et son utilisation pour vérifier qu'un diagnostiqueur est bien certifié n'est pas généralisée.

La commission salue l'utilisation de ce répertoire par l'Ademe, afin d'opérer des vérifications et des contrôles dans le cadre de l'Observatoire DPE-Audit.

Néanmoins, comme mentionné ci-avant, la DGCCRF a indiqué au rapporteur que de nombreux signalements portaient sur des cas d'usurpations de numéros de certification, cas que le dispositif actuel ne permet pas de prévenir.

La commission a donc souhaité renforcer l'articulation entre l'annuaire et l'Observatoire DPE-Audit, par ailleurs modifié par l'article 3 *bis* A de la présente proposition de loi, estimant que cette articulation permettrait de mieux assurer la traçabilité des interventions des diagnostiqueurs.

En outre, comme mentionné ci-avant, elle a supprimé la référence aux technologies d'identification permettant d'assurer l'authentification des diagnostiqueurs au sein du présent article afin de les réintégrer à l'article 3 *bis* A concernant l'Observatoire DPE-Audit : l'annuaire est en effet une simple liste n'incluant ni de création de compte de la part des diagnostiqueurs ni d'historique de leurs interventions, tandis que l'Observatoire inclut une application exigeant une création de compte et permettant l'envoi des DPE et audits à l'Ademe.

La commission a donc adopté un amendement COM-53 proposé par le rapporteur visant à :

- préciser que, conformément au droit existant et à la pratique actuelle, cet annuaire est rendu public ;

- supprimer la mention, à cet article, des technologies permettant d'authentifier les diagnostiqueurs, tout en conservant la mention de l'objectif de traçabilité des interventions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 ter (nouveau)

**Limitation à deux rangs de la sous-traitance
pour les travaux de rénovation énergétique**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté un amendement (**COM-38**), présenté par le rapporteur pour avis Antoine Lefèvre, réécrivant l'article 3 *ter* pour rendre opérant le dispositif d'encadrement du nombre de sous-traitants sur le marché de la rénovation énergétique, et pour décaler l'entrée en vigueur de l'obligation pour les entreprises donneuses d'ordre de disposer de la qualification Reconnu garant de l'environnement (RGE).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 quater (nouveau)
**Limitation à deux rangs de la sous-traitance
pour les travaux d'accessibilité**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de son examen, la commission des finances a adopté l'article sans modification, sur l'initiative du rapporteur pour avis Antoine Lefèvre.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 4

Renforcement des contrôles et des sanctions en vue de lutter contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E)

Cet article vise à renforcer les contrôles et les sanctions en vue de lutter contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Le rapporteur approuve le dispositif proposé, dans son principe, tout en estimant nécessaire de lui apporter des compléments et des ajustements, dans ses modalités.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement (COM-39), présenté par le rapporteur, visant à ajuster l'article 4.

Tout d'abord, il prévoit que le temps de retour sur investissement puisse être pris en compte pour l'attribution des C2E.

De plus, il renforce les sanctions prévues, d'une part, en faisant référence au volume de l'opération plutôt qu'au volume du manquement, dans l'ensemble des sanctions recherchées à l'article L. 222-2 du code de l'énergie et, d'autre part, en appliquant ces sanctions aux nouvelles obligations d'attestation et de vérification, créées aux articles L. 221-9-1 et L. 222-1-1 du même code.

Autre point, il permet que les personnes éligibles, dont les collectivités territoriales et leurs groupements, puissent continuer d'accéder au registre national des C2E, comme les personnes obligées, notamment les fournisseurs d'énergie. Il propose également que la suspension des délais d'instruction, à l'occasion d'une demande de vérification, soit fixée au cas par cas par la mise en demeure, plutôt que de manière générale par la loi.

Enfin, il prévoit qu'un décret définisse la notion d'incomplétude pour la mise en œuvre des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que la fonction de mandataire, aux côtés de celle de délégataire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des certificats d'économies d'énergie (C2E) faisant l'objet de contrôles et de sanctions bien établis, mais pouvant être consolidés en vue de lutter contre les cas de fraude

A. Les certificats d'économies d'énergie (C2E) constituent des dispositifs de soutien parapublic à la transition énergétique, depuis la loi « Pope » de 2005

Introduits par la loi « Pope » du 13 juillet 2005¹, et codifiés par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie » du 9 mai 2011², les articles L. 221-1 à L. 221-13 du code de l'énergie déterminent les conditions d'application des certificats d'économies d'énergie (C2E).

Les C2E constituent des certificats délivrés à des personnes obligées³ ou éligibles⁴, en contrepartie de la réalisation d'opérations d'économies d'énergie auprès des particuliers ou des entreprises.

Pour la cinquième période d'application des C2E, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, leur volume a été porté de 2 500 à 3 100 térawattheures cumac (TWh cumac) par un décret du 27 octobre 2022⁵. Au 1^{er} janvier 2022, 852 TWh ont été livrés, dont 524 au titre des opérations classiques et 318 au titre des opérations précarité⁶.

B. Les contrôles et les sanctions contre la fraude aux C2E ont été institués par la loi « Énergie-Climat » de 2019 et la loi « Climat et résilience » de 2021

La loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019⁷, a permis une avancée significative en direction de la lutte contre la fraude aux C2E, puisque ce texte comportait un « Chapitre IV » relatif à la « Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie ».

Son article 36 a ainsi prévu :

- l'obligation de contrôles par échantillons sélectionnés de façon aléatoire ;

¹ Loi n° 2005-781 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (Article 14).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ Personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles ou du fioul domestique et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État et celles qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État.

⁴ Collectivités territoriales, groupements et sociétés d'économie mixte ; Agence nationale de l'habitat (Anah) ; organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ; sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux.

⁵ Décret n° 2022-1368 du 27 octobre 2022 portant augmentation des obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

⁶ Ministère de la transition écologique (MTE), rapport annuel sur la 5^e période des C2E 2022-2025, année 2022, p. 36.

⁷ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Articles 36 à 38).

- l'obligation de vérifications supplémentaires en cas de mise en évidence d'un taux de manquement supérieur à 10 % du volume des C2E contrôlés ;

- l'obligation pour les personnes éligibles et leurs délégataires de signaler les éléments dont elles auraient connaissance et qui seraient susceptibles de constituer des non-conformités manifestes aux règles de certification, de qualification ou de labellisation à l'organisme en charge ;

- la faculté de sanctions pécuniaires en cas de manquement aux obligations déclaratives représentant jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires, contre 4 % précédemment ;

- la faculté d'échanges d'informations entre les administrations de l'État¹.

Par la suite, la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021², a permis de largement conforter cette lutte contre la fraude aux C2E.

Son article 183 a ainsi prévu :

- l'obligation pour les personnes acquérant des C2E de mettre en place des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse ;

- la faculté pour le ministre chargé de l'énergie d'annuler les C2E acquis ;

- l'extension des sanctions administratives et pénales de la délivrance des C2E à leur acquisition ;

- l'extension des échanges d'informations entre les administrations de l'État³ et les collectivités territoriales.

Lors de l'examen de ces deux textes, la commission des affaires économiques avait appuyé sans réserve ces évolutions, considérant que le marché des C2E nécessitait d'être contrôlé pour être assaini.

¹ Entre les fonctionnaires et agents chargés du contrôle des C2E, d'une part, et les services de l'État chargés des impôts, des douanes et droits indirects et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, d'autre part.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Article 183).

³ Entre les fonctionnaires et agents chargés du contrôle des C2E, d'une part, et les services de l'État chargés des impôts, des douanes et droits indirects, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, de la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les fonctionnaires et agents de la police nationale, de la police municipale et de la gendarmerie nationale, les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et l'Agence nationale de l'habitat (Anah), d'autre part.

C. Le code de l'énergie définit les principaux généraux tout comme les modalités de contrôle et de sanction des C2E

S'agissant des principes généraux, l'article L. 221-1 du code de l'énergie assujettit les personnes obligées, à commencer par les fournisseurs de carburants, de fioul, d'électricité, de gaz, de chaleur ou de froid, aux C2E, et l'article L. 211-1-1 aux obligations spécifiques à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique.

De plus, l'article 221-8 qualifie les C2E de biens meubles négociables, dont l'unité de compte est le kilowattheure (KWh) économisé, en précisant qu'ils peuvent être pondérés en fonction de la nature des bénéficiaires des économies d'énergie, de la nature des actions d'économies d'énergie, des émissions de GES et de la situation énergétique de la zone géographique.

Autre point, l'article L. 221-7-1 précise que les opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES) ne donnent pas lieu à la délivrance de C2E.

Concernant les contrôles, l'article L. 221-9 dispose que le demandeur doit justifier de contrôles sur les opérations d'économies d'énergie, tandis que l'article L. 221-10 prévoit que les C2E sont exclusivement matérialisés par leur inscription au registre national dédié. De son côté, l'article L. 211-13 oblige les personnes obligées ou éligibles et leurs délégataires à signaler les éléments dont ils ont connaissance et qui seraient susceptibles de constituer des non-conformités manifestes aux règles de certification, de qualification ou de labellisation aux organisations en charge. Quant à l'article L. 221-11, il permet la publication mensuelle du prix moyen auquel les C2E sont acquis ou vendus. Enfin, l'article L. 222-9 précise que les fonctionnaires et agents des services de l'État, désignés à cet effet par le ministre chargé de l'énergie, sont habilités à rechercher et à constater les manquements et infractions au code de l'énergie.

Pour ce qui est des sanctions, l'article L. 222-1 attribue au ministre chargé de l'énergie la faculté de sanctionner les manquements aux obligations fixées par le code de l'énergie et aux dispositions réglementaires prises pour leur application. L'article L. 222-2 prévoit que le ministre peut, après mise en demeure, recourir à plusieurs sanctions : une sanction pécuniaire n'excédant pas 4 % du chiffre d'affaires, voire 6 % en cas de récidive, une privation des C2E, une annulation des C2E, la suspension ou le rejet des demandes notamment. L'article L. 222-2-1 prévoit que le ministre peut, lorsque le contrôle à l'origine de la sanction met en évidence un taux de manquement supérieur à 10 %, faire procéder à des vérifications supplémentaires. L'article L. 222-8 applique au fait de se faire délivrer indûment, par quelque moyen frauduleux, un C2E les peines prévues aux articles L. 441-6 et 441-10 du code pénal. De plus, l'article L. 222-9 applique au fait de faire obstacle à l'exercice des fonctions confiées aux fonctionnaires habilités précités six mois de prison et 7 500 euros d'amende. Enfin, les articles L. 222-5 et L. 222-6 prévoient que la procédure est contradictoire et la décision motivée.

II. Le dispositif envisagé – Un renforcement des contrôles et des sanctions à l’encontre des cas de fraude aux certificats d’économies d’énergie (C2E)

L’**article 4** vise à renforcer les contrôles et les sanctions à l’encontre des fraudes aux C2E.

En premier lieu, l’article modifie les conditions d’éligibilité aux C2E.

Aussi remplace-t-il la référence aux « *personnes morales [qui mettent à la consommation] du fioul domestique* » par celles appartenant aux « *catégories fiscales du code des impositions sur les biens et services ou des produits de la catégorie fiscale des fiouls domestiques, mentionnée à l’article L. 312-23 du même code*¹ » pour les personnes morales soumises aux obligations d’économie d’énergie.

En deuxième lieu, l’article consolide les attributions du ministre chargé de l’énergie.

Tout d’abord, il soumet à l’accord préalable du ministre l’ouverture d’un compte dans le registre national des C2E, au regard des éléments de cette demande ou de leur actualisation.

Plus encore, il permet au ministre de mettre demeure le demandeur de lui adresser, dans un délai d’un mois et pour chaque opération, les documents justifiant leur conformité, ces délais suspendant les délais d’instruction des demandes.

Enfin, il prévoit que le ministre puisse prononcer une sanction pécuniaire à l’encontre de toute personne n’ayant pas mis en place, ou de façon incomplète, les dispositifs d’identification, d’évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse par la personne cédant les C2E.

En dernier lieu, l’article conforte les contrôles et les sanctions applicables aux C2E.

D’autre part, il précise que la demande de C2E vaut attestation, par le demandeur, de la conformité des opérations incluses dans cette demande.

D’autre part, il précise que les manquements à des obligations déclaratives peuvent être constatés à compter du dépôt de la demande de C2E et que les délais d’instruction sont suspendus pour les manquements constatés avant la délivrance des certificats, non seulement pour la demande de C2E, mais également pour d’autres demandes en cours d’instruction du même demandeur².

¹ En l’espèce, l’article L. 312-23 du code des impositions sur les biens et services fait référence aux *fuels / oils classés en huiles lourdes contenant ou non du biodiesel, s’agissant des fiouls lourds, et aux gazoles classés en huiles lourdes contenant ou non du biodiesel, s’agissant des fiouls domestiques.*

² Les demandes de certificats et la nature des opérations étant précisées par la mise en demeure du ministre chargé de l’énergie.

Enfin, l'article précise que les décisions prises dans le cadre des sanctions administratives ou pénales applicables aux C2E mentionnent la nature de l'opération, l'identité de la personne sanctionnée et de ses mandataires ayant participé à la préparation de la demande, l'identité des entreprises ayant concouru à la réalisation de l'opération¹ et, le cas échéant, l'identité de l'organisme ayant réalisé le contrôle avant dépôt de la demande.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Plusieurs compléments juridiques

A. Plusieurs ajustements ont été réalisés en commission.

À l'Assemblée nationale, huit amendements du rapporteur pour la commission des affaires économiques Thomas Cazenave ont été adoptés en commission :

- quatre amendements d'ordre rédactionnel CE44, CE47, CE63 et CE46 ;

- un amendement CE69 prévoyant que les C2E puissent être pondérés dans l'objectif de maintenir un reste à charge minimal pour les bénéficiaires ;

- un amendement CE66 exonérant les personnes obligées à l'accord préalable du ministre s'agissant de l'ouverture du compte sur le registre national des C2E et renvoyant au décret la précision des modalités d'application de cet accord préalable ;

- un amendement CE45 précisant que la sanction pécuniaire à l'encontre de toute personne n'ayant pas mis en place, ou de façon incomplète, les dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse par la personne cédant les C2E ne peut excéder 4 % du chiffre d'affaires, voire 6 % en cas de récidive ;

- un amendement CE64 prévoyant que les vérifications complémentaires pouvant être demandées par le ministre chargé de l'énergie, en cas de taux de manquement supérieur à 10 %, puissent concerner les C2E délivrés dans les 24 mois précédant la notification des griefs et ceux non délivrés à la date de décision du ministre.

B. D'autres ajustements ont été effectués en séance publique

À l'Assemblée nationale, cinq amendements du rapporteur, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, ont été adoptés en séance publique :

- un amendement d'ordre rédactionnel n° 50 ;

- un amendement n° 77 prévoyant que l'obligation pour toute personne ayant connaissance de faits qui seraient susceptibles de constituer des non-conformités manifestes aux règles de certification, de qualification ou

¹ Notamment les entreprises ayant réalisé les travaux ou les audits énergétiques.

de labellisation, de les signaler au ministre chargé de l'énergie, en plus de l'organisme en charge ;

- un amendement n° 51 relevant le niveau de la sanction en cas de manquement aux obligations déclaratives à 10 % du chiffre d'affaires, porté à 12 % en cas de récidive ;

- un amendement n° 88 relevant le volume d'annulation des C2E à celui concerné par l'opération, plutôt que le manquement ;

- un amendement n° 89 permettant aux fonctionnaires et agents en charge du contrôle des C2E d'accéder au système d'immatriculation des véhicules (SIV).

IV. La position de la commission – Un renforcement nécessaire, mais perfectible, des contrôles et des sanctions à l'égard des cas de fraudes aux certificats d'économies d'énergie

A. Le rapporteur relève que le dispositif proposé est une nécessité juridique au regard des cas de fraudes rencontrés

La lutte contre la fraude aux C2E est un impératif, en raison du volume des investissements, mais aussi des fraudes en jeu.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a rappelé que le dispositif des C2E correspond à un investissement annuel de 5 Mds€. De plus, elle a ajouté que la fraude aux C2E représente 280 M€ en 2023 : les contrôles en amont ont porté sur 14 TWhc de certificats et 100 M€ et ceux en aval sur 11 TWhc et 80 M€ ; en outre, la fraude non détectée représenterait 14 TWhc, soit 100 M€. Quant aux sanctions, 20 sont publiées au Journal officiel chaque année ; elles ont conduit à l'annulation de 3 TWhc de C2E, soit 21 M€, et à des amendes, de 9 M€.

De son côté, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a précisé avoir établi 180 procès-verbaux pénaux sur le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments en 2024.

B. Le rapporteur constate que le dispositif proposé convient aux administrations en charge du contrôle et de la sanction des C2E

Si les contrôles et les sanctions en matière de C2E ont été renforcés par la loi « Énergie-Climat » de 2019 puis la loi « Climat et résilience » de 2021, il existe encore une marge de progression.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a rappelé que ces contrôles s'évaluent aujourd'hui sur trois séquences.

D'une part, les demandeurs réalisent des contrôles avant le dépôt de leur dossier. Ils doivent en outre procéder à 15 % de contrôles sur site. 100 000 de ces contrôles sont effectués chaque année. Pour mémoire, toute

personne (obligée, éligible, délégataire, mandataire) peut ouvrir un compte sur le registre national des C2E, qui fait l'objet d'un processus de vérification, notamment d'identité.

D'autre part, le Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) effectue des contrôles avant la délivrance des C2E. 10 000 de ces contrôles sont conduits chaque année, avec un ciblage sur les travaux les plus à risque.

Enfin, ce même PNCEE procède à des contrôles après la délivrance des C2E. Il peut s'agir de contrôles documentaires, de contrôles sur site ou de contrôles par publipostage. 100 000 de ces contrôles sont menés chaque année.

Dans ce contexte, la proposition de loi apporte des ajustements et des compléments, précisés par la DGEC.

En premier lieu, ce texte ajuste les conditions d'application des C2E en tant que telles.

Tout d'abord, l'alinéa 3, qui modifie les metteurs à la consommation de fioul assujettis aux C2E, vise à préciser que seul le fioul domestique ordinaire est visé, de manière à tirer les conséquences d'un arrêt du Conseil d'État du 22 décembre 2022¹.

De plus, l'alinéa 5, qui propose une pondération des C2E en fonction d'un reste à charge minimal, tend à revoir certains forfaits ou certaines primes, dans la mesure où les fiches pour lesquelles le reste à charge est presque nul (isolation à 1 €, rénovation globale, thermostats connectés) ont conduit à des cas de fraudes majeures.

En second lieu, ce texte renforce les contrôles appliqués aux C2E.

Ainsi, l'alinéa 7 prévoit que le demandeur atteste de la conformité de ses opérations aux obligations déclaratives (en termes de contenu, de critères ou de contrôles).

S'agissant de l'alinéa 8, il permet au ministre chargé de l'énergie de bloquer l'ouverture d'un compte sur le registre national des C2E. L'enjeu est de cibler les sociétés pour lesquelles le processus de vérification, notamment d'identité, aurait révélé des difficultés. Une revue périodique des comptes existants est également envisagée.

Pour ce qui est de l'alinéa 9, il ouvre au ministre chargé de l'énergie le bénéfice des signalements des délégataires sur des faits susceptibles de constituer des non-conformités manifestes aux règles de certification, de qualification ou de labellisation.

Dans le même esprit, l'alinéa 11 permet au ministre chargé de l'énergie de demander des documents complémentaires, avant la délivrance des C2E, en suspendant le délai silence vaut acceptation (SVA).

¹ Conseil d'État, 9^e - 10^e chambres réunies, 11/06/2024, 471 447.

Autre point, l'alinéa 22 autorise le ministre chargé de l'énergie à bloquer l'accréditation des organismes d'inspection, que les demandeurs doivent choisir.

Enfin, l'alinéa 29 ouvre au PNCEE l'accès au SIV, dans la mesure où de nouvelles fiches concernent les véhicules électriques.

En dernier lieu, ce texte consolide les sanctions prévues pour les C2E.

S'agissant de l'alinéa 18, la DGEC a indiqué que le niveau des sanctions actuelles est rarement atteint, mais qu'il pourra l'être les prochaines années. Elle a ajouté que la notion de mise en œuvre incomplète recouvre les cas les plus graves, pour lesquels les vérifications minimales requises à l'achat des C2E n'auraient pas été réalisées. De plus, elle a admis que le fait de viser le volume de l'opération à cet alinéa, mais de laisser inchangé le volume de manquement à l'alinéa 16, est un oubli pouvant être corrigé. Enfin, elle a précisé que les sanctions prévues ont vocation à s'appliquer aux obligations précitées de l'attestation, mentionnée à l'alinéa 7, et de vérification, prévu à l'alinéa 11, ajoutant que la rédaction peut être clarifiée sur ce point.

De plus, il est nécessaire de prononcer des sanctions sur l'ensemble de la chaîne d'achat et de vente, comme permis par l'alinéa 29, et de mettre en cohérence les délais des plans d'action, comme proposé aux alinéas 25 et 27.

Complémentairement à la DGEC, la DGCCRF a indiqué être favorable à l'application de sanctions en amont et à la répression des offres proposant un reste à charge nul.

C. Le rapporteur relève que le dispositif proposé convient également aux acteurs économiques en charge de l'achat ou de la vente des C2E

L'ensemble des acteurs économiques interrogés par le rapporteur¹ ont salué, sur le principe, le dispositif proposé.

Le Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE) s'est félicité de la pondération des C2E selon un reste à charge minimal, de la consolidation des contrôles dès le dépôt du dossier et du renforcement de la logique du *shame and name* avec la publication de la sanction. En revanche, il a émis des réserves sur le renforcement des sanctions sur le marché secondaire, en l'absence de référentiel commun sur l'application du décret du 26 décembre 2022², sur les nouvelles obligations d'attestation et de signalement, de même que sur la nouvelle notion de mise en œuvre

¹ Groupement des professionnels des certificats d'économie d'énergie (GPCEE), Fédération française du bâtiment (FFB), Fédération française des combustibles, carburants et chauffage (FF3C), Fédération des services énergie environnement (Fedene).

² Décret n° 2022-1655 du 26 décembre 2022 relatif aux modalités de mise en place des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques permettant de détecter une obtention frauduleuse de certificats d'économies d'énergie.

incomplète. Au-delà, il a appelé à encadrer le statut de mandataire, qui est plus lâche que celui de délégataire.

Dans le même esprit, la Fédération nationale des services énergie environnement (Fedene) s'est inquiétée de la nouvelle notion de mise en œuvre incomplète de la nouvelle faculté de suspension des demandes en cours ou encore des nouvelles modalités des sanctions pécuniaires.

De manière plus ponctuelle, la Fédération française des combustibles, carburants et chauffage (FF3C) a appuyé la clarification de l'assujettissement des metteurs à la consommation de fioul domestique.

Quant à la Fédération française du bâtiment (FFB), elle a salué l'augmentation des sanctions, dont le niveau est trop dissuasif, et le maintien d'un reste à charge minimal, les fraudes étant souvent liées à des offres à 1 € (rénovations des maisons individuelles, rénovations des immeubles en monopropriété, opérations de désembouage, d'équilibrage ou d'éclairage). Plus largement, elle a proposé d'encadrer le statut de mandataire et de renforcer le statut de délégataire.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur approuve le dispositif proposé, dans son principe, tout en estimant nécessaire de lui apporter des compléments et des ajustements, dans ses modalités.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement (COM-39), présenté par le rapporteur, visant à ajuster l'article 4.

Tout d'abord, il prévoit que le temps de retour sur investissement puisse être pris en compte pour l'attribution des C2E.

De plus, il renforce les sanctions prévues, d'une part, en faisant référence au volume de l'opération plutôt qu'au volume du manquement dans l'ensemble des sanctions recherchées à l'article L. 222-2 du code de l'énergie et, d'autre part, en appliquant ces sanctions aux nouvelles obligations d'attestation et de vérification, créées aux articles L. 221-9-1 et L. 222-1-1 du même code.

Autre point, il permet que les personnes éligibles, dont les collectivités territoriales et leurs groupements, puissent continuer d'accéder au registre national des C2E, comme les personnes obligées, notamment les fournisseurs d'énergie. Il propose également que la suspension des délais d'instruction, à l'occasion d'une demande de vérification, soit fixée au cas par cas par la mise en demeure, plutôt que de manière générale par la loi.

Enfin, il prévoit qu'un décret définisse la notion d'incomplétude pour la mise en œuvre des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que la fonction de mandataire, aux côtés de celle de délégataire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 5

**Application de contrôles par photos ou par vidéos
à certaines opérations relatives aux certificats d'économies d'énergie (C2E)**

Cet article vise à appliquer des contrôles par photos ou par vidéos à certaines opérations relatives aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Le rapporteur soutient le dispositif proposé, sur le principe, tout en estimant utile d'en corriger les redondances et les ambiguïtés, dans sa rédaction.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement (COM-40), présenté par le rapporteur, tendant à ajuster l'article 5.

Tout d'abord, il prévoit de supprimer les dispositions expérimentales, pour ne conserver que celles pérennes, afin d'éviter des redondances entre deux dispositions poursuivant la même finalité.

De plus, il propose d'appliquer un délai de six ans, plutôt que de cinq, pour la conservation des photos et des vidéos réalisées dans ce cadre, en cohérence avec l'article L. 222-5 du code de l'énergie.

Enfin, il tend à renvoyer à un arrêté unique, pris par le ministre chargé de l'énergie, la définition des modalités d'application réglementaires, dans un souci d'intelligibilité juridique et de simplification administrative.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des modalités de contrôle bien étoffées en vue de prévenir et réprimer les cas de fraudes aux certificats d'économies d'énergie (C2E)

Le commentaire d'article précédent présente en détails les contrôles et les sanctions applicables en vue de lutter contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Comme indiqué plus haut, l'article L. 221-9 du code de l'énergie dispose que le demandeur des C2E justifie de contrôles effectués sur les opérations d'économies d'énergie réalisées dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Ces contrôles sont réalisés aux frais du demandeur. Lorsque le contrôle est réalisé sur les lieux de l'opération, il est réalisé par un organisme d'inspection accrédité choisi par le demandeur.

Les contrôles sont menés sur un échantillon d'opérations faisant l'objet de la demande de C2E, sélectionnées de façon aléatoire, par l'entité effectuant les contrôles parmi l'ensemble des opérations liées à la demande et soumises à l'obligation de contrôle. Chaque opération contrôlée donne lieu à

un rapport qui atteste la réalité des opérations d'économies d'énergie et le respect des exigences réglementaires applicables. Ce rapport signale tout élément susceptible de remettre en cause de manière manifeste les économies d'énergie attendues. Il est tenu à la disposition des fonctionnaires et agents des services de l'État habilités par le ministre chargé de l'énergie à rechercher et à constater les manquements et infractions au code de l'énergie.

L'arrêté précité précise le référentiel d'accréditation applicable aux organismes d'inspection ainsi que les pourcentages d'opérations devant faire l'objet de contrôles donnant lieu à un contact ou à une visite. Ces pourcentages peuvent différer selon les opérations d'économies d'énergie et sont majorés en cas de bonification du volume de C2E délivrés pour certaines opérations.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'introduction de contrôles par photos ou par vidéos pour certaines opérations relatives aux certificats d'économies d'énergie (C2E)

L'article 5 a été introduit par un amendement n° 99 présenté par le député Lionel Causse ayant reçu l'avis favorable du rapporteur pour la commission des affaires économiques, Thomas Cazenave, et du Gouvernement.

Il dispose que les demandeurs des C2E sont tenus, pour certaines opérations définies par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de réaliser des photographies horodatées et géolocalisées attestant de leur réalité. Ces éléments sont conservés par le demandeur pour une durée minimale de cinq ans et tenus à la disposition des fonctionnaires et des agents des services de l'État habilités par le ministre chargé de l'énergie à rechercher et à constater les manquements au code de l'énergie.

Il prévoit qu'une expérimentation est menée un an après la promulgation de la présente loi et pour une période d'un an, afin de définir les modalités précises du recours à l'utilisation de ces photographies. Au terme de cette expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'efficacité du dispositif.

Deux sous-amendements, présentés par le rapporteur, sont venus préciser le dispositif :

- d'une part, en ajoutant les contrôles vidéo à distance, en lieu et place des photographies horodatées et géolocalisées ;

- d'autre part, en précisant que les conditions d'application de ce dispositif sont définies par voie réglementaire.

III. La position de la commission – Des dispositions complexes et expérimentales nécessitant d’être simplifiées

A. Le rapporteur relève que le dispositif proposé présente des difficultés et des incomplétudes devant être corrigées

Introduit par amendement en séance publique, l’article 5 comporte des redondances.

Sur le fond, son grand I propose des dispositions pérennes et son grand II des dispositions expérimentales, sur le même sujet du recours aux contrôles visuels à distance (CVAD).

Sur la forme, il laisse cohabiter une référence à un « *arrêté* » ainsi qu’une autre à la « *voie réglementaire* », en son alinéa 2.

B. Le rapporteur constate que le dispositif proposé est l’objet de critiques de la part des administrations en charge du contrôle et de la sanction des C2E

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a indiqué être favorable à l’extension du périmètre des contrôles, grâce à des photographies ou des vidéos.

Pour autant, la Direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) a fait part de réserves. D’une part, elle a indiqué que les contrôles proposés sont essentiellement réglementaires, un arrêté du 28 septembre 2021¹ les définissant. D’autre part, elle a affirmé que l’expérimentation proposée est largement satisfaite, une expérimentation des CVAD ayant déjà été conduite par un délégataire.

Plus précisément, s’agissant de l’alinéa 2, elle a affirmé que toutes les opérations n’ont pas vocation à faire l’objet de ce type de contrôles, à commencer par celles liées aux véhicules électriques. De plus, elle a indiqué que les délais d’application des C2E sont plutôt de six ans, et non de cinq ans, comme prévu par l’article L. 222-5 du code de l’énergie. Enfin, elle a précisé que la référence proposée à la « *voie réglementaire* » recouvre un « *arrêté* ».

C. Le rapporteur relève que le dispositif proposé est également l’objet de réserves de la part des acteurs économiques en charge de l’achat ou de la vente des C2E

Parmi les acteurs économiques interrogés par le rapporteur², plusieurs ont commenté le dispositif proposé.

¹ Arrêté du 28 septembre 2021 relatif aux contrôles dans le cadre du dispositif des certificats d’économies d’énergie.

² Groupement des professionnels des certificats d’économie d’énergie (GPCEE), Fédération française du bâtiment (FFB), Fédération française des combustibles, carburants et chauffage (FF3C), Fédération des services énergie environnement (Fedene).

Ainsi, le Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE) a qualifié « *d'avancée significative* » la massification du recours aux CVAD, plaidant pour viser 100 % de contrôles sur les fiches les plus courantes ou sur les plus suspectées.

De plus, la Fédération française du bâtiment (FFB) a salué le l'expérimentation du recours aux CVAD, mais a alerté sur la nécessité de les concentrer sur les fiches les plus rémunératrices ou les plus suspectées.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur soutient le dispositif proposé sur le principe, tout en estimant nécessaire de corriger les redondances et les ambiguïtés dans sa rédaction.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement (COM-40), présenté par le rapporteur, tendant à ajuster l'article 5.

Tout d'abord, il prévoit de supprimer les dispositions expérimentales, pour ne conserver que celles pérennes, afin d'éviter des redondances entre deux dispositions poursuivant la même finalité.

De plus, il propose d'appliquer un délai de six ans, plutôt que de cinq, pour la conservation des photos et des vidéos réalisées dans ce cadre, en cohérence avec l'article L. 222-5 du code de l'énergie.

Enfin, il tend à renvoyer à un arrêté unique, pris par le ministre chargé de l'énergie, la définition des modalités d'application réglementaires, dans un souci d'intelligibilité juridique et de simplification administrative.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6

**Renforcement des échanges d'informations
entre les agents de la Direction générale de la concurrence,
de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
et la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**

Introduit par un amendement du rapporteur (COM-41), cet article additionnel a pour objet de favoriser les échanges d'informations entre les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et ceux de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), sans que le secret professionnel ou le secret de l'enquête puisse leur être opposé.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

En l'état actuel du droit, les échanges entre la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sont développés mais perfectibles.

Les articles L. 512-18 et L. 512-20 du code de la consommation permettent en effet des échanges d'informations entre la DGCCRF, d'une part, et les autorités administratives ou de police judiciaire en charge de la répression des fraudes, d'autre part, sans que le secret professionnel ou le secret de l'enquête ou de l'instruction puisse leur être opposé.

De plus, les articles L. 134-16 et L. 134-17 du code de l'énergie prévoient des modalités de coopération plus classiques entre la CRE, l'Autorité de la concurrence ou l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Ni le code de la consommation ni le code de l'énergie ne précisent les conditions d'interaction entre la DGCCRF et la CRE.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-41) ayant pour objet de favoriser les échanges d'informations entre les agents de la DGCCRF et ceux de la CRE, sans que les secrets précités puissent leur être opposés.

Cette évolution a été suggérée au rapporteur par la DGCCRF et la CRE elles-mêmes.

Le secteur de l'énergie, et notamment la fourniture d'électricité et du gaz, est caractérisé par la multiplicité des aides publiques et la recrudescence des pratiques frauduleuses. Si les organismes précités recueillent des informations à ce sujet, dans le cadre de leurs pouvoirs d'enquête et de contrôle respectifs, ils ne peuvent les échanger totalement, à raison des secrets susmentionnés. C'est préjudiciable à la célérité des procédures et, plus largement, à la protection des consommateurs.

Aussi l'amendement du rapporteur propose-t-il de résoudre cette difficulté.

Il présente un lien direct avec le texte, dans la mesure où la proposition de loi initiale comporte des dispositions visant à renforcer l'information et le contrôle des organismes publics en charge de la répression des fraudes.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 7

Renforcement des échanges d'informations entre les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'autres administrations ou organismes

Introduit par un amendement du rapporteur (COM-54), cet article additionnel a pour objet de favoriser les échanges d'informations entre, d'une part, les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'autre part :

- les agents de l'Ademe et de l'Anah, sans que le secret professionnel ou le secret de l'enquête ne puisse leur être opposé ;

- les organismes délivrant une certification, une qualification, un label ou tout signe de qualité ;

- les agents du ministère de la justice chargés du suivi des professions réglementées, sans que le secret professionnel ou le secret de l'enquête ne puisse leur être opposé.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

I. La situation actuelle - Des échanges d'informations perfectibles

A. Les échanges entre la DGCCRF, l'Anah et l'Ademe pourraient être élargis

Sur le fondement de l'article L. 222-10 du code de l'énergie, lorsqu'un agent de la DGCCRF ou de l'Anah a connaissance d'éléments utiles ou de résultats de contrôles mettant en évidence une pratique potentiellement frauduleuse ou un manquement pouvant intéresser l'autre partie, il peut communiquer tous les documents et renseignements concernés. Selon la DGCCRF, ces échanges d'informations concernent principalement l'agrément « Mon Accompagnateur Rénov' » ainsi que Ma Prime Rénov'.

En 2024, l'Anah a réalisé 48 signalements auprès des services centraux de la DGCCRF. Selon cette dernière, un protocole Anah-DGCCRF est en cours de finalisation afin de formaliser ces échanges.

En outre, depuis 2019, le groupe interministériel de lutte contre la fraude dans le secteur de la rénovation énergétique, piloté par la DGALN et associant plusieurs services et opérateurs de l'État, dont la DGCCRF, l'Anah, l'Ademe, la mission interministérielle de coordination anti-fraude, Tracfin, le Pôle national des certificats d'économie d'énergie, la Gendarmerie nationale et Police nationale, échange spontanément, de manière formelle lors d'une réunion hebdomadaire dédiée, ou informelle.

L'Ademe informe également la DGCCRF sur les fraudes qu'elle constate dans le champ de ses missions. Elle a indiqué au rapporteur que la formalisation d'un partenariat est en cours pour « *renforcer le partage d'informations entre opérateurs, car la coopération n'est pas optimale* ».

Dans le domaine de la rénovation énergétique, où le taux d'anomalie des établissements s'élève à 51 % en 2024, l'échange d'informations entre l'Anah et l'Ademe permettrait en effet à ces dernières de bénéficier de données transversales, de mieux cibler leurs contrôles et de procéder à une analyse partagée de certains signalements reçus.

Au-delà du secteur de l'énergie, les échanges d'informations, déjà importants, entre l'Anah et la DGCCRF pourraient être étendus à l'intégralité des missions de l'Anah, notamment l'adaptation du logement à la vieillesse et au handicap.

B. Les échanges entre la DGCCRF et les organismes de qualification pourraient être étendus au-delà du secteur de l'énergie

L'article 2 de la présente proposition de loi introduit l'obligation, pour les organismes de qualification des professionnels dans le domaine de l'énergie, les organismes de contrôle de ces organismes et les organismes d'instruction des demandes d'agrément et des rapports de contrôle de transmettre les informations utiles qu'ils détiennent à l'Anah et au service de l'État chargé de la coordination interministérielle pour la lutte pour la fraude aux finances publiques.

L'article L. 222-10 du code de l'énergie permet déjà aux agents du ministère chargé de l'énergie et de la DGCCRF de communiquer aux organismes délivrant une certification, une qualification, un label ou tout signe de qualité requis par la réglementation en vigueur les éléments recueillis à l'occasion de leurs contrôles et susceptibles de constituer des non-conformités manifestes aux règles de certification, de qualification ou de labellisation relevant de ces organismes. Dès lors que ces organismes reçoivent un signalement de la part de la DGCCRF, ils sont tenus de procéder à des investigations afin d'étudier si les éléments transmis sont susceptibles d'entraîner le retrait du label concerné.

En revanche, les agents de la DGCCRF sont soumis au secret professionnel et au secret de l'enquête, ce qui les empêche de communiquer des informations concernant les manquements ou les infractions aux dispositions du code de la consommation – à l'instar d'un abus de faiblesse ou d'une tromperie – aux organismes certificateurs ou délivrant des labels alors même que ce sont eux qui contrôlent les titulaires des labels et des signes de qualité et retirent, le cas échéant, ces labels ou signes de qualité en cas de fraude.

C. Les échanges entre la DGCCRF et le ministère de la justice concernant le contrôle des professions réglementées sont limités

À l'heure actuelle, les agents de la DGCCRF sont habilités pour prononcer des amendes administratives sanctionnant les manquements mentionnés au titre IV du livre IV du code de commerce concernant la transparence et les pratiques restrictives de concurrence, ce qui n'inclut pas les tarifs réglementés qui sont régis par le titre IV *bis*.

En outre, les échanges d'informations entre la DGCCRF et le ministère de la justice, chargé du suivi des professions réglementées, se heurtent également, le cas échéant, au secret de l'enquête et au secret professionnel.

II. La position de la commission - Des échanges d'informations indispensables pour renforcer la coordination anti-fraude

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-54) portant article additionnel, ayant pour objet de favoriser les échanges d'informations entre :

- les agents de la DGCCRF et ceux de l'Ademe et de l'Anah ;
- les agents de la DGCCRF et les organismes délivrant une certification, une qualification, un label ou tout signe de qualité ;
- les agents de la DGCCRF et les agents du ministère de la justice chargés du suivi des professions réglementées, tout en élargissant l'habilitation des agents de la DGCCRF aux tarifs réglementés de façon à engager, si nécessaire, des mesures de police administrative pour enjoindre les professionnels à respecter les tarifs réglementés.

Cet amendement présente un lien direct avec le texte, dans la mesure où la proposition de loi initiale comporte des dispositions visant à renforcer les échanges d'informations entre administrations aux fins de lutte contre la fraude.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 8

**Renforcement de la constatation à distance des fraudes
commises sur les compteurs communicants par les agents habilités
des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité
et de gaz naturel**

Introduit par un amendement du rapporteur (COM-42), cet article vise à renforcer la constatation à distance des fraudes commises sur les compteurs communicants par les agents habilités des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

En l'état actuel du droit, la constatation à distance des fraudes commises sur les compteurs communicants relève essentiellement de la réglementation, voire de la pratique. Des procédures amiables de traitement de telles fraudes ont ainsi été instituées par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité, Enedis, et celui du réseau public de distribution de gaz, GrDF, sous l'égide de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-42) ayant pour objet de renforcer la constatation des fraudes commises sur les compteurs communicants. Il permet notamment que cette constatation intervienne à distance, par les agents habilités des gestionnaires des réseaux précités.

Cette évolution convient à Enedis, à GrDF, ainsi qu'à la CRE et au MNE, tous sollicités par le rapporteur.

Dans le secteur de l'énergie, les fraudes aux compteurs communicants se multiplient, ce qui a pour conséquence de peser sur l'ensemble des usagers des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel, à travers le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) et le tarif d'accès des tiers aux réseaux de distribution (ATRD). Si ces fraudes peuvent donner lieu à des sanctions pénales par la voie judiciaire, leur recherche et leur constatation, réalisées par les agents habilités de ces réseaux, ne sont pas aisées, dans la mesure où elles nécessitent la réalisation de contrôles sur site, et non à distance. C'est dommageable pour la célérité des procédures et, plus largement, la protection des consommateurs.

Ainsi l'amendement du rapporteur entend-il répondre à cette difficulté.

Il présente un lien direct avec le texte, dans la mesure où la proposition de loi initiale comporte des dispositions visant à renforcer les contrôles, le cas échéant à distance, et les sanctions des fraudes dans le secteur précité.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 mars 2025, la commission a examiné le rapport de M. Olivier Rietmann sur la proposition de loi n° 274 (2024-2025) contre toutes les fraudes aux aides publiques.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques. Notre collègue Olivier Rietmann en est le rapporteur.

Je rappelle que notre commission a délégué à la commission des finances les articles 2 à 2 *quater*, 3 *bis* C, 3 *ter* et 3 *quater*. Selon l'usage, nous confirmerons, sur ces articles, les votes de nos collègues de la commission des finances. Malheureusement, le rapporteur pour avis de cette commission, M. Antoine Lefèvre, que nous avons convié, n'a pas pu se joindre à nous.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Madame la présidente, je souhaite tout d'abord vous remercier de la confiance que vous m'avez témoignée en me confiant ce rapport.

Composée de quinze articles dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, cette proposition de loi entend lutter contre la fraude aux aides publiques, notamment dans les domaines de la rénovation et de l'efficacité énergétiques. Ces secteurs sont particulièrement sujets aux montages frauduleux. En 2023, les établissements contrôlés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) présentaient un taux d'anomalie de 51 %, ce qui est considérable. La rénovation énergétique est le deuxième secteur le plus pourvoyeur de signalements sur le site SignalConso : en 2023, on recensait 27 000 signalements dans ce domaine. Les plaintes et signalements de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) sont en hausse exponentielle : ils sont passés de 14 en 2022 à 139 l'an dernier.

Pourquoi autant de comportements frauduleux dans ces domaines précis ? Pour une raison simple : parce qu'ils drainent des fonds publics importants ! Ma Prime Rénov' représente à elle seule plus de 3 milliards d'euros. Mais la rénovation énergétique n'est pas le seul secteur victime de l'ingéniosité des fraudeurs. Dès qu'il y a des aides publiques, nos administrations constatent des tentatives de fraudes : en 2023, sur les 2 100 demandes adressées au fonds territorial d'accessibilité, seulement 639 dossiers n'étaient pas frauduleux.

Pour mieux armer toutes les administrations face aux fraudeurs, les articles 1^{er} et 1^{er bis} de la proposition de loi introduisent des mesures générales.

L'article 1^{er} prévoit notamment un pouvoir de suspension pendant trois mois de l'instruction d'une aide publique en cas de suspicion de fraude. La mesure semble évidente, mais, aujourd'hui, sauf exception - comme, par exemple, pour la sécurité sociale -, les administrations n'ont pas cette possibilité. Ainsi, l'Agence de services et de paiements (ASP) m'a indiqué, en audition, se trouver dans une situation d'insécurité juridique face aux recours contre ses décisions de rejet d'aide motivées par une tentative de fraude, car la seule justification dont elle dispose aujourd'hui est celle de la non-conformité du dossier, ce qui ne reflète pas toute la réalité. Ce pouvoir de suspension est donc bienvenu.

L'article 1^{er bis} prévoit quant à lui de relever les taux de pénalités applicables aux sommes à restituer en cas de manquement délibéré ou de manœuvre frauduleuse avérés, respectivement de 40 % à 50 % et de 80 % à 100 %. Je vous proposerai d'adopter cet article conforme.

Outre ces mesures-balais, qui s'appliquent à toutes les administrations en l'absence de disposition spécifique, le cœur des articles que j'ai traités vise à mieux protéger le consommateur face aux comportements frauduleux d'entreprises dont l'activité est en lien avec des aides publiques, ce qui concerne surtout la rénovation énergétique.

Dans sa version adoptée par les députés, l'article 3 prévoit d'introduire plusieurs mesures de nature différente.

Il inscrit dans le texte une sanction pour défaut d'enregistrement des artisans au registre national des entreprises (RNE), partant du principe que ceux qui ne s'immatriculent pas le font souvent pour une raison peu valable : souvent, ils ne répondent pas aux critères pour exercer leur activité ou cherchent à contourner une interdiction de gérer.

Par ailleurs, le rapporteur de l'Assemblée nationale, Thomas Cazenave, a souhaité interdire le démarchage par voie électronique en matière de rénovation énergétique et d'adaptation des logements. Cela concerne les messages de prospection par SMS, par e-mail ou encore par message sur les réseaux sociaux. Toutefois, l'adoption d'un amendement a également introduit à cet article l'intégralité de l'article 1^{er} de la proposition de loi pour un démarchage téléphonique consenti et une protection renforcée des consommateurs contre les abus de notre collègue Pierre-Jean Verzelen, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 novembre dernier - j'y reviendrai.

L'article 3 prévoit ensuite des dispositions qui concernent surtout la rénovation énergétique : il s'agit notamment de renforcer l'information contractuelle du consommateur sur la sous-traitance et la détention de labels conditionnant l'accès à des aides publiques, comme le label reconnu garant de l'environnement (RGE), qui est indispensable pour bénéficier du dispositif Ma Prime Rénov'. Vu l'importance des montants financiers en jeu pour les ménages, il est crucial que chacun ait bien en tête ce que la sous-traitance à un

artisan qui ne bénéficie pas du label RGE implique en matière d'éligibilité aux aides publiques.

Cet article prévoit également de donner à la DGCCRF le pouvoir de suspendre le signe de qualité ou le label lorsqu'elle constate une pratique commerciale trompeuse ou agressive. C'est important, car les organismes de qualification n'ont pas toujours les moyens de retirer rapidement les labels. La commission d'enquête de 2023 sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, présidée par Dominique Estrosi Sassone et rapportée par Guillaume Gontard, l'a bien mis en évidence : ces organismes font l'objet de tant de contentieux qu'ils en deviennent réticents à prononcer des décisions de retrait.

Enfin, à travers cet article, le texte vise à améliorer l'information de la DGCCRF et des organismes de certification concernant les interventions des diagnostiqueurs, ainsi qu'à renforcer l'encadrement des activités des mandataires administratifs ou financiers qui interviennent pour le compte des bénéficiaires des aides à la pierre de l'Anah et du dispositif Ma Prime Rénov'.

J'en viens aux mesures liées à l'efficacité énergétique qui figurent dans les deux derniers articles du texte.

L'article 4 vise à renforcer les contrôles et les sanctions en matière de certificats d'économies d'énergie (C2E). Ces certificats consistent en des dispositifs de soutien parapublics, par lesquels des personnes obligées, comme les fournisseurs d'énergie, ou éligibles, comme les collectivités territoriales, financent, de manière directe ou indirecte, *via* un délégataire ou un mandataire, des opérations de rénovation ou d'efficacité énergétiques auprès des particuliers ou des entreprises.

Représentant un montant d'investissement annuel de 5 milliards d'euros, ils ont fait l'objet, en 2023, de 100 000 contrôles en amont et de 10 000 contrôles en aval par l'État. La fraude aux C2E aurait atteint 280 millions d'euros cette même année, dont 100 millions d'euros en amont et 80 millions d'euros en aval, auxquels s'ajouteraient 100 millions de cas non détectés. Quant aux sanctions, 20 sont publiées chaque année au Journal officiel ; elles ont conduit à des annulations, pour un montant de 20 millions d'euros, et à des amendes, pour un montant de 9 millions d'euros. On voit tout le chemin qui reste à parcourir pour passer du contrôle à la sanction !

Dans ce contexte, l'article prévoit de moduler les C2E en fonction d'un reste à charge minimal, afin de revoir certains forfaits ou certaines primes, dans la mesure où les opérations pour lesquelles ce reste à charge est nul ont donné lieu à de nombreux cas de fraude. Je pense notamment aux rénovations énergétiques dites « à un euro ».

S'agissant des contrôles, l'article institue de nouveaux dispositifs d'attestation, de vérification, d'autorisation et de suspension. L'enjeu est notamment de renforcer les contrôles en amont de la délivrance des C2E.

Concernant les sanctions, l'article relève les sanctions pécuniaires encourues, à 10 % du chiffre d'affaires, voire 12 % en cas de récidive. L'objectif est notamment de renforcer les sanctions sur l'ensemble de la chaîne, de l'achat à la vente des C2E.

Quant à l'article 5, il prévoit d'autoriser les contrôles visuels à distance (CVAD) de ces C2E, en mêlant un dispositif pérenne et un dispositif expérimental.

Malgré un calendrier très contraint, j'ai organisé dix auditions et reçu vingt-sept contributions, afin de recueillir le point de vue de l'ensemble des parties prenantes. En définitive, je vous présenterai seize amendements visant à conforter, dans son principe et ses modalités, la proposition de loi.

Globalement, ma boussole a été de renforcer l'efficacité du dispositif de lutte anti-fraude et la protection du consommateur. J'ai souhaité proposer des choses simples, éviter la surréglementation et permettre à nos administrations d'opérer un saut qualitatif dans la lutte contre la fraude. Ce qui ressort des auditions que j'ai menées, c'est qu'aujourd'hui, nous sommes dimensionnés pour arrêter celui qui conduit à 140 kilomètres par heure sur l'autoroute, mais pas celui qui roule à 200 kilomètres par heure et fait des blessés ! J'ai donc souhaité m'assurer que les administrations aient bien les moyens et les outils pour prévenir et faire cesser la fraude.

À l'article 1^{er}, j'ai souhaité que le délai de suspension de l'aide pendant trois mois en cas de suspicion de fraude soit renouvelable afin de donner un temps suffisant aux agents pour infirmer ou confirmer la fraude. À l'article 3, j'ai voulu que les sanctions pour défaut d'immatriculation au RNE s'appliquent non seulement aux artisans, mais aussi à tous les professionnels tenus de s'immatriculer, sauf les agriculteurs.

En matière de protection du consommateur, je souhaite insister sur la paternité sénatoriale de l'interdiction du démarchage téléphonique, réinjectée au sein de cette proposition de loi par les députés. Notre collègue Pierre-Jean Verzelen avait initialement déposé un amendement de suppression de ces dispositions, afin de préserver sa proposition de loi. Je comprends sa démarche, mais je propose de conserver la mesure en l'état, pour ne pas envoyer de mauvais message à ceux qui militent auprès de nous pour que la réglementation n'évolue pas. Après échange entre nous, M. Verzelen a accepté de retirer son amendement de suppression et pourrait maintenir l'encadrement du démarchage dans la présente proposition de loi, sur laquelle est engagée la procédure accélérée. Je le remercie pour son esprit de responsabilité.

J'ai conservé toutes les dispositions visant à renforcer l'information du consommateur, en précisant qu'un contrat conclu sans information du consommateur sur la sous-traitance est nul. Enfin, parce que toutes les anomalies ne traduisent pas nécessairement une volonté de frauder en bande organisée, mais parfois simplement une méconnaissance de la réglementation,

je vous propose de renforcer le volet « prévention » de cette proposition de loi, en donnant à la DGCCRF la possibilité d'enjoindre les professionnels à suivre une formation relative au droit de la consommation – pour les manquements les moins graves, naturellement.

Mais, je vous rassure, je propose aussi un renforcement du volet « répression », avec deux articles additionnels visant à renforcer les pouvoirs d'enquête de la DGCCRF ainsi que les suites à donner à ses enquêtes, notamment en matière de publicité des sanctions.

Je le disais, les fraudes sont d'autant plus préoccupantes que, dans le secteur de la rénovation des logements, on parle souvent de ménages dont les revenus sont modestes et pour lesquels, même avec une aide publique, le reste à charge peut représenter un investissement important. C'est parce qu'il ne faut pas abandonner ces ménages face aux fraudeurs que je propose d'élargir les cas dans lesquels la DGCCRF peut prononcer la suspension du label RGE ou de l'agrément Ma Prime Rénov'. La suspension du label entraîne l'impossibilité pour le professionnel de contracter à nouveau, ce qui stoppe net sa capacité de nuisance, dans l'attente de la décision de l'organisme de qualification. Pour compléter le dispositif, je propose de donner à la DGCCRF le pouvoir d'interdire à une entreprise, dont le label a été retiré par l'organisme de qualification, de candidater à tout label ou signe de qualité pour une durée allant jusqu'à cinq ans. Il s'agit d'un délai de carence, dans la lignée des recommandations de la commission d'enquête de 2023 sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique.

Je vous propose, enfin, un article additionnel visant à renforcer les échanges d'informations entre la DGCCRF, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Anah et les organismes de qualification ainsi que le ministère de la justice, pour répondre à une demande de la DGCCRF sur un autre sujet. Le travail en silo est l'ennemi de la lutte contre la fraude.

S'agissant des mesures liées à l'efficacité énergétique, je présenterai, à l'article 4, un amendement visant à renforcer les contrôles et les sanctions en matière de C2E. Tout d'abord, il prévoit que les C2E puissent être modulés en fonction, non seulement du reste à charge minimal, mais aussi du temps de retour sur investissement. De plus, l'amendement renforce les sanctions prévues, d'une part, en faisant référence au volume de l'opération plutôt qu'au volume du manquement dans l'ensemble des sanctions recherchées et, d'autre part, en appliquant ces sanctions aux nouveaux dispositifs d'attestation et de vérification. Autre point, il permet que les personnes éligibles puissent, comme les personnes obligées, continuer à accéder au registre national des C2E. Il propose également que la suspension des délais d'instruction, à l'occasion d'une demande de vérification, soit fixée au cas par cas par la mise en demeure plutôt que de manière générale par la loi. Enfin, il prévoit qu'un décret définisse la fonction de mandataire aux côtés de celle de délégataire, et la notion d'incomplétude pouvant donner lieu à des sanctions.

Quant à l'article 5, je proposerai un amendement visant à sécuriser les CVAD des C2E. Sur la forme, il propose une rédaction simplifiée en conservant le dispositif pérenne, mais non le dispositif expérimental, et en renvoyant à un unique arrêté d'application. Sur le fond, il offre une disposition consolidée, en appliquant un délai six ans, plutôt que de cinq ans, pour la conservation des photos et des vidéos réalisées dans ce cadre.

Au-delà des articles initiaux, je vous proposerai deux amendements visant à créer : d'une part, un article 5 *bis* facilitant l'échange d'informations entre la DGCCRF et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), à la demande de ces organismes ; d'autre part, un article 5 *quater* facilitant le contrôle à distance des fraudes aux compteurs communicants par Enedis et Gaz réseau distribution France (GRDF), cette disposition convenant à ces acteurs ainsi qu'à la CRE et au Médiateur national de l'énergie (MNE).

Voilà, mes chers collègues, ce que je vous propose pour enrichir cette proposition de loi de lutte contre la fraude.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur le rapporteur, nous vous remercions pour ce travail très riche.

M. Jean-Jacques Michau. – Je remercie à mon tour le rapporteur, ainsi que l'auteur de cette proposition de loi, qui est bienvenue. Nous la soutiendrons, même si nous aurions souhaité que l'agrément RGE soit rendu obligatoire pour l'obtention des C2E. Un certain nombre d'entreprises le souhaitent, notamment les plus petites d'entre elles.

M. Fabien Gay. – Cette proposition de loi concrétise le souhait d'un ancien ministre de lutter contre toutes les fraudes aux aides publiques. En réalité, le champ d'intervention du texte reste limité et restreint. Nous constatons tous que les familles issues du milieu populaire sont les plus touchées par les arnaques à la rénovation énergétique. Il faut mettre un frein à cette tendance, d'où l'intérêt de cette proposition de loi.

Toutefois, si nous voulons nous attaquer à toutes les fraudes aux aides publiques, il faudra un texte bien plus ambitieux. La fraude fiscale représente un montant de 15,2 milliards d'euros détectés, sur 80 milliards à 100 milliards d'euros supposés. La fraude aux cotisations sociales représente 1,2 milliard d'euros détectés, sur 5 milliards ou 6 milliards d'euros supposés. Et, pour la fraude aux prestations sociales, le montant détecté est de 1,1 milliard d'euros, sur 2,9 milliards à 3,3 milliards supposés.

Une commission d'enquête est en cours sur l'utilisation des aides publiques, ce qui, j'en conviens, n'est pas tout à fait la même chose. J'espère néanmoins que nous pourrons aboutir à un texte transpartisan sur le sujet.

Enfin, sur le volet de la protection des consommateurs, je souscris à ce que vient de dire le rapporteur. Mais, lors de l'examen du dernier budget, nous avons supprimé toutes les subventions aux associations de protection des consommateurs. Faisons preuve d'un peu de cohérence !

En résumé, ce texte pompeux finit par accoucher d'une souris. Toutefois, ce que propose le rapporteur est de bon sens. Nous ne nous y opposerons pas, même si nous avons plus d'ambition concernant la lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques.

J'ajoute que, une fois que nous aurons voté le texte, nous risquons de nous heurter aux insuffisances de l'administration. En effet, celle-ci ne sait pas répertorier, dispositif par dispositif, les aides publiques que reçoivent les entreprises. Même si nous votions des mesures ambitieuses, il faudrait, lors de l'examen du prochain budget, prévoir davantage de moyens humains pour réaliser des contrôles.

Mme Antoinette Guhl. – Les élus du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires défendent une politique ambitieuse de rénovation énergétique. Dans la mesure où les fraudes interviennent souvent dans ce secteur, nous sommes favorables à tout mettre en œuvre pour les diminuer. Veillons toutefois à préserver le budget alloué à la rénovation énergétique.

Pour défendre les aides publiques et lutter contre les fraudes, il faut que la DGCCRF ait des moyens suffisants. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, j'avais déposé un amendement visant à augmenter les effectifs de cette direction, mais il a été rejeté. J'ai entendu en audition des représentants de la DGCCRF dans le cadre de l'affaire Nestlé Waters : ils m'ont dit ne pas être armés pour lutter contre les fraudes aux aides publiques.

Je fais partie de la commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques et, comme l'a dit Fabien Gay, nous manquons d'informations pour mener des contrôles. Si l'État n'est pas outillé, il ne pourra pas lutter contre les fraudes. C'est une évidence !

Nous devons également renforcer la transparence en matière de sous-traitance pour les entreprises de travaux de rénovation énergétique. C'est l'objet de l'amendement que Delphine Batho a déposé à l'Assemblée nationale.

Enfin, nous sommes d'accord pour renforcer les contrôles, pour assurer une meilleure coordination, pour alourdir les sanctions et pour sensibiliser les magistrats.

Cette proposition de loi est positive à bien des égards. En revanche, il sera essentiel de la compléter en prévoyant d'augmenter les moyens dont dispose l'État pour lutter contre la fraude. Nous pourrions le faire lors de l'examen du prochain budget.

M. Franck Montaugé. – Sur le modèle de ce que l'on fait pour la chaîne alimentaire, de l'agriculteur jusqu'au consommateur, on pourrait utiliser les techniques de la *blockchain* en matière de lutte contre la fraude. Il s'agit d'un système informatique fonctionnant sur la base de registres qui permet de tracer un processus intégralement, depuis la source jusqu'à son aboutissement, en mettant en présence l'ensemble des acteurs concernés. Des

représentants de la DGCCRF nous avaient expliqué, il y a quelques années, qu'ils commençaient à utiliser cet outil. L'intelligence artificielle pourrait être couplée avec un tel outil pour mieux cadrer les processus de contrôle. Nous pourrions déposer un amendement d'appel sur ce sujet.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Monsieur Michau, ce que vous évoquiez concerne les articles du texte qui ont été délégués à la commission des finances.

Monsieur Gay, il semble que nous soyons très souvent d'accord en ce moment... Cette proposition de loi est, en effet, restreinte dans son champ d'intervention. Nous avons cherché à l'étoffer le mieux possible.

Madame Guhl, bien évidemment, pour faire une loi qui lutte contre la fraude au sens large du terme, il faudra plus de temps, et nous devons proposer des mesures beaucoup plus ambitieuses. Cela pose la question des moyens dont dispose l'État. Par exemple, dans le cadre du contrôle des C2E, qui représentent un montant de 5 milliards d'euros par an, la DGEC nous a expliqué que chaque agent était responsable de milliers de dossiers, de sorte qu'il ne pouvait pas tous les contrôler. Cette situation peut expliquer une part des 280 millions d'euros de fraudes réelles ou avérées.

Il est essentiel que nous puissions dégager davantage de moyens pour assurer les contrôles. Cela permettrait d'arrêter le versement d'argent indu, de récupérer de l'argent sous la forme d'amendes, de mettre en avant les vertueux plutôt que les fraudeurs, et de protéger les consommateurs.

Monsieur Montaugé, un amendement d'appel est toujours bienvenu. Nous pourrions en discuter.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur le rapporteur, je vous propose à présent de définir le périmètre de la proposition de loi.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Nous avons bien entendu échangé de manière approfondie avec la commission des finances au sujet du périmètre afférent aux articles délégués.

Je vous propose de considérer, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives : aux modalités d'instruction, d'attribution, de gestion, de contrôle et de versement des aides publiques par les administrations et les établissements publics ainsi que de restitution des sommes indûment versées aux fins de lutter contre la fraude ; aux dispositions relatives au droit de communication des administrations dans le cadre de leur activité de lutte contre la fraude ; aux dispositions relatives à l'échange d'informations entre les administrations, organismes de protection sociale, opérateurs et personnes privées chargées d'une mission de service public à des fins de lutte contre la fraude ; aux

pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction des administrations, des établissements publics et des opérateurs dans le cadre de leur activité de contrôle et de lutte contre la fraude ainsi qu'aux moyens mis en œuvre à cette fin ; à l'encadrement de la prospection commerciale ; à l'information du consommateur concernant les modalités d'exécution des contrats dont les offres sont éligibles à des aides publiques ; aux dispositions relatives aux critères de qualification des entreprises réalisant la facturation des travaux et dépenses éligibles à des aides publiques ; aux dispositions relatives à l'encadrement de la sous-traitance sur le marché de travaux éligibles à des aides publiques ou à des certificats d'économies d'énergie ; aux modalités de détermination, d'information, de contrôle, le cas échéant à distance, et de sanction applicables aux certificats d'économies d'énergie.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous en venons à présent à l'examen des articles et des amendements. Sur les articles délégués au fond à la commission des finances, les articles 2 à 2 *quater*, 3 *bis* C, 3 *ter* et 3 *quater*, je vous proposerai de confirmer la position de nos collègues. J'ajoute que la commission a déclaré irrecevables 7 amendements au titre de l'article 40. Il s'agit des amendements COM-7, COM-11, COM-14, COM-15, COM-24, COM-25 et COM-28.

Avant l'article 1^{er}

Les amendements COM-3, COM-4, COM-5 et COM-17 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-43 a pour objet de prévoir la possibilité de renouvellement de la durée de suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique.

L'amendement COM-43 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-44 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 2

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

Les amendements COM-30, COM-31 et COM-32 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

L'amendement COM-33 est adopté.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 ter (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

Les amendements COM-34 et COM-35 sont adoptés.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 quater (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 2 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-45 vise à étendre les sanctions pour défaut d'immatriculation au RNE à l'ensemble des entreprises, sauf aux agriculteurs.

L'amendement COM-45 est adopté.

L'amendement de coordination COM-46 est adopté.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-47 vise à introduire la possibilité d'injonction de la DGCCRF pour le suivi d'une formation en droit de la consommation.

L'amendement COM-47 est adopté.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – L'objet de mon amendement COM-48 est de renforcer les possibilités de retrait et de suspension des labels et agréments par la DGCCRF.

L'amendement COM-48 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-49 vise à renforcer l'effectivité et le caractère dissuasif des sanctions prononcées par la DGCCRF.

L'amendement COM-49 est adopté et devient article additionnel.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – À travers mon amendement COM-50, je propose de renforcer les pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF.

L'amendement COM-50 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis A (nouveau)

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-51 vise à renforcer la traçabilité des interventions des diagnostiqueurs.

L'amendement COM-51 est adopté.

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis B (nouveau)

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Je souhaite, par mon amendement COM-52, allonger la durée maximale de publication par l'Anah de la sanction prononcée à l'encontre d'un Accompagnateur Rénov'.

L'amendement COM-52 est adopté.

L'article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis C (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

L'amendement de suppression COM-37 est adopté.

L'article 3 bis C est supprimé.

Après l'article 3 bis C (nouveau)

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

Article 3 bis (nouveau)

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-53 vise à préciser que l'annuaire des diagnostiqueurs certifiés doit être rendu public.

L'amendement COM-53 est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 ter (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

Les sous-amendements COM-56, COM-57 et COM-59 ne sont pas adoptés. L'amendement COM-38 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-20 rectifié et le sous-amendement COM-58, ainsi que les amendements identiques COM-6 rectifié, COM-10, COM-19, COM-21, COM-23, COM-26 et COM-27, et les amendements COM-8, COM-12 et COM-29 deviennent sans objet.

L'article 3 ter est ainsi rédigé.

Article 3 quater (nouveau)

L'examen de cet article a été délégué à la commission des finances.

L'article 3 quater est adopté sans modification.

Article 4

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-39 a pour objet d'ajuster l'article 4, qui propose de conforter les contrôles et les sanctions en matière de C2E.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5 (nouveau)

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-40 vise à ajuster l'article 5, qui institue des CVAD pour les C2E.

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5 (nouveau)

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – L'objet de mon amendement COM-41 est de renforcer le partage d'informations entre la DGCCRF et la CRE.

L'amendement COM-41 est adopté et devient article additionnel.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-54 vise à renforcer les échanges d'informations entre la DGCCRF et plusieurs autres administrations.

L'amendement COM-54 est adopté et devient article additionnel.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Mon amendement COM-42 et l'amendement COM-55 ont le même objet : à renforcer la constatation des fraudes commises sur les compteurs communicants. Avis défavorable à l'amendement COM-55 puisque satisfait.

L'amendement COM-42 est adopté. L'amendement COM-55 n'est pas adopté.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-9, qui vise à renforcer l'échange d'informations dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), car cela créerait trop de contraintes pour les collectivités territoriales.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article additionnel avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GOULET	3	Simplification des procédures pour les greffiers des tribunaux de commerce	Irrecevable art. 45
Mme GOULET	4	Simplification des procédures pour les greffiers des tribunaux de commerce	Irrecevable art. 45
Mme GOULET	5	Renforcement de la lutte contre la falsification ou la contrefaçon des chèques	Irrecevable art. 45
Mme GOULET	17	Simplification des procédures des greffiers des tribunaux de commerce	Irrecevable art. 45
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	43	Possibilité de renouvellement de la durée de suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	44	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	30	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	31	Amendement de coordination	Adopté

M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	32	Décalage de l'entrée en vigueur de la disposition modifiant la liste des entités publiques auxquelles Tracfin peut transmettre des informations	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	33	Interdiction de divulgation à des tiers des informations transmises à Tracfin par les nouvelles entités entrant dans le champ du droit de communication du service	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	34	Prise en compte des dispositions satisfaites par l'adoption de la loi de finances pour 2025	Adopté
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	35	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	36	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	45	Extension des sanctions pour défaut d'immatriculation au RNE	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	46	Coordination juridique	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	47	Possibilité d'injonction de la DGCCRF pour le suivi d'une formation en droit de la consommation	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	48	Renforcement des possibilités de retrait et de suspension des labels et agréments par la DGCCRF	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement

M. RIETMANN, rapporteur	49	Renforcement des suites données aux contrôles de la DGCCRF	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	50	Renforcement des pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF	Adopté
Article 3 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	51	Renforcement de la traçabilité des interventions des diagnostiqueurs	Adopté
Article 3 bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	52	Allongement de la durée maximale de publication par l'Anah de la sanction prononcée à l'encontre d'un Accompagnateur Rénov'	Adopté
Article 3 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	37	Suppression de l'article 3 bis C déjà satisfait depuis l'adoption de la LFI 2025	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie GOULET	22	Expérimentation d'un échange d'information entre les greffiers des tribunaux de commerce et les bases de données postale ou cadastrale	Rejeté
Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	53	Publication de l'annuaire des diagnostiqueurs certifiés	Adopté
Article 3 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LEFÈVRE, rapporteur pour avis	38 rect.	Réécriture de l'article 3 ter pour rendre opérant le dispositif d'encadrement du nombre de sous-traitants sur le marché de la rénovation énergétique et pour décaler l'entrée en vigueur de l'obligation pour les entreprises donneuses d'ordre de disposer de la qualification RGE	Adopté

Mme BRIQUET	56 rect.	Rétablissement de l'obligation pour l'entreprise qui facture les travaux de rénovation d'être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
Mme PAOLI-GAGIN	57	Rétablissement de l'obligation pour l'entreprise qui facture les travaux de rénovation d'être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	59	Rétablissement de l'obligation pour l'entreprise qui facture les travaux de rénovation d'être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
Mme BRIQUET	20 rect.	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	58	Garantir l'effectivité du dispositif d'encadrement de la sous-traitance en cascade	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	6 rect.	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. KHALIFÉ	10	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. Daniel LAURENT	19	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
Mme HOUSSEAU	21 rect. <i>bis</i>	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
Mme GOSSELIN	23	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
Mme BELLAMY	26	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	27	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet
M. PLA	8	Extension aux aides CEE de la limitation de la sous-traitance en cascade et obligation pour les entreprises réalisant la facturation des travaux à être labellisée RGE	Satisfait ou sans objet

M. PLA	12	Amendement rédactionnel	Satisfait ou sans objet
M. RAMBAUD	29	Introduction d'une obligation de vigilance pour les entreprises donneuses d'ordres dans le cadre de travaux aidés	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	39	Ajustement de l'article 4, qui propose de conforter les contrôles et les sanctions en matière de certificats d'économies d'énergie (C2E)	Adopté
Article 5 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	40	Ajustement de l'article 5, qui propose d'instituer des contrôles visuels à distance (CVAD) pour les certificats d'économies d'énergie (C2E)	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 5 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RIETMANN, rapporteur	41	Renforcement du partage d'informations entre la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	54	Renforcement des échanges d'informations entre la DGCCRF et l'Ademe, l'Anah, les organismes de qualification ainsi que le ministère de la justice	Adopté
M. RIETMANN, rapporteur	42	Renforcement de la constatation des fraudes commises sur les compteurs communicants	Adopté
M. CHAIZE	55	Renforcement de la constatation des fraudes commises sur les compteurs communicants	Rejeté
M. PLA	9	Renforcement de l'échange d'informations dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)	Rejeté

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION
ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 19 mars 2025, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 274 (2024-2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux modalités d'instruction, d'attribution, de gestion, de contrôle et de versement des aides publiques par les administrations et les établissements publics ainsi que de restitution des sommes indûment versées aux fins de lutter contre la fraude ;
- aux dispositions relatives au droit de communication des administrations dans le cadre de leur activité de lutte contre la fraude ;
- aux dispositions relatives à l'échange d'informations entre les administrations, organismes de protection sociale, opérateurs et personnes privées chargées d'une mission de service public à des fins de lutte contre la fraude ;
- aux pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction des administrations, des établissements publics et des opérateurs dans le cadre de leur activité de contrôle et de lutte contre la fraude ainsi qu'aux moyens mis en œuvre à cette fin ;
- à l'encadrement de la prospection commerciale ;
- à l'information du consommateur concernant les modalités d'exécution des contrats dont les offres sont éligibles à des aides publiques ;
- aux dispositions relatives aux critères de qualification des entreprises réalisant la facturation des travaux et dépenses éligibles à des aides publiques ;
- aux dispositions relatives à l'encadrement de la sous-traitance sur le marché de travaux éligibles à des aides publiques ou à des certificats d'économie d'énergie ;
- aux modalités de détermination, d'information, de contrôle, le cas échéant à distance, et de sanction applicables aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 4 mars 2025

- Agence nationale de l'habitat (Anah) : **MM. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint, et **Antonin VALIÈRE**, responsable des relations institutionnelles.

- Agence de transition énergétique – Ademe (ATE-Ademe) : **MM. Laurent PICHARD**, secrétaire général, **Luc MORINIÈRE**, directeur des affaires juridiques et des achats, et **Romuald CAUMONT**, chef adjoint du service bâtiment.

- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : **M. Thomas PILLOT**, chef du service Protection des consommateurs et de la régulation des marchés, **Mme Sophie ROMAGNE**, cheffe du bureau Soutien juridique, **M. Philippe GUILLERMIN**, chef du bureau Droit de la consommation, **Mmes Maryse LALANDE**, cheffe du bureau Immobilier, bâtiment et travaux publics, **Émilie BAUMGART**, adjointe à la cheffe du bureau Immobilier, bâtiment et travaux publics, et **M. Romain ROUSSEL**, sous-directeur industrie, santé et logement.

- Agence de services et de paiement (ASP) : **M. Sylvain MAESTRACCI**, président-directeur général, **M. Pascal DROUIN**, inspecteur général chargé de la transition énergétique et de la lutte anti-fraude.

Jeudi 6 mars 2025

- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) : **MM. Jean-Christophe REPON**, président, et **Thibaut BOUSQUET**, directeur des affaires publiques.

- Fédération française du bâtiment (FFB) : **MM. Thomas PAGE**, président du conseil des professions Nouvelle-Aquitaine, représentant de la Fédération française du bâtiment chez Qualibat, **Filipe DA SILVA**, chef du conseil des professions, **Loïc CHAPEAUX**, directeur des affaires économiques, **Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Léa LIGNÈRES**, chargée d'études.

- Fédération professionnelle des entreprises de services pour l'énergie et l'environnement (Fedene) : **Mme Marion LETTRY**, déléguée générale, **M. Patrick LAUGIER**, de Fedene Efficacité Énergétique, directeur des affaires publiques et de la régulation chez Engie Solutions, et **Mme Charlotte CELLIER**, membre de Fedene Efficacité Énergétique, responsable du pôle CEE et performance environnementale chez Dalkia.

- *Groupement des professionnels des certificats d'économie d'énergie (GPCEE)* : **Mme Florence LIEVYN**, présidente, **MM. Pierre-Damien GROSJEAN**, vice-président industrie (société Acciona), et **Thomas BURGOS**, vice-président bâtiments (société Teksial).

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **Mmes Coralie RUFFENACH**, sous-directrice de l'efficacité énergétique, **Sophie DEHAYES**, cheffe du pôle national des certificats d'économies d'énergie (CEE), et **M. Simon HUFFETEAU**, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, coordinateur de la mission interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments.

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **M. Aodren MUNOZ**, chargé des relations institutionnelles, et **Mme Lydie CIEUTAT**, directrice de la communication et des relations institutionnelles.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Agence nationale de l'habitat (Anah)
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
- Agence de services et de paiement (ASP)
- Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)
- Cabanes Avocats
- Coédis
- Commission de régulation de l'énergie (CRE)
- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
- Emma Gateau & Associés
- Enedis
- Fédération française du bâtiment (FFB)
- Fédération des magasins de bricolage (FMB)
- Fédération des services Énergie Environnement (Fedene)
- Fédération Française des Combustibles, Carburants & Chauffage (FF3C)
- Fédération du BTP de Haute-Saône
- France Assureurs
- GrDF
- Groupe BPCE
- Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE)
- Luciole
- Médiateur national de l'énergie (MNE)
- Mouvement des entreprises de France (Medef)
- Régime de gestion des salariés (AGS)

- Union française des industries pétrolières - Énergies & Mobilités
(UFIPEM)

- Pierre Weinstadt, avocat

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-274.html>