



*Paris, le 21 mai 2025*

Monsieur Richard FERRAND  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2, rue Montpensier  
75001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi renforçant la lutte contre les fraudes aux aides publiques.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Mathilde Panot  
*Présidente du groupe parlementaire la France insoumise - Nouveau Front Populaire*

**Recours devant le Conseil constitutionnel sur  
la loi renforçant la lutte contre les fraudes aux aides publiques**

*Paris, le 21 mai 2025,*

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble de la loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, dans sa version définitive tel qu'adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, respectivement les 14 et 21 mai 2025.

Les députées auteures et les députés auteurs de la présente saisine estiment qu'un certain nombre d'articles de cette loi sont manifestement contraires à plusieurs dispositions, principes et objectifs à valeur constitutionnelle ou organique.

En effet, certains des articles méconnaissent le principe à valeur constitutionnelle de la présomption d'innocence, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au respect de la vie privée et en particulier au principe d'inviolabilité du domicile, ainsi qu'au principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

*Remarque liminaire : tout au long de ce recours, il est fait référence aux articles de la proposition de loi déférée dans leur numérotation temporaire utilisée lors de la navette parlementaire, et non dans leur numérotation finale.*

**1. De la méconnaissance du principe à valeur constitutionnelle de la présomption d'innocence, et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**

L'article premier de la présente loi prévoit qu'en cas de suspicion de manœuvres frauduleuses en vue d'obtenir ou de tenter d'obtenir indûment l'octroi ou le versement d'une aide publique, les agents d'une administration ou d'un établissement public industriel et commercial chargés de l'instruction, de l'attribution, de la gestion, du contrôle ou du versement d'aides publiques

peuvent procéder à la suspension de l'octroi ou du versement d'une aide publique de toute nature. Cette suspension peut être mise en place pour une durée de trois mois, renouvelable une fois, soit une durée maximale de six mois.

**a. Sur l'atteinte à la présomption d'innocence**

Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

Cette exigence impose au législateur de ne pas adopter des dispositions qui mettraient en œuvre de fait des sanctions, sans que ces dernières ne soient prononcées par l'autorité judiciaire, seule gardienne des libertés individuelles, soumise aux principes d'impartialité et d'indépendance que l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 garantit. Depuis votre décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, votre obligation est que les sanctions administratives respectent les règles régissant les peines. Dès lors, le principe de la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à un recours effectif, ainsi que la proportionnalité des peines doivent être respectés lorsque le législateur crée une sanction administrative.

En autorisant par le biais de ses agents toutes les administrations chargées du versement d'une aide publique de toute nature à suspendre le versement de cette aide publique sur une simple présomption de la part d'un agent, sans que ne soit respecté un droit à la défense, un droit à une décision notifiée, et un droit au recours, les députés requérants soutiennent que l'article déféré, par son amplitude et la multiplicité des situations qu'il est en mesure de recouvrir, contrevient de fait au principe de présomption d'innocence.

Ainsi, à titre d'exemple, une personne dépendant du revenu de solidarité active pour se loger, se nourrir et se déplacer, et suspectée par un agent de la Caisse d'allocations familiales de toucher un revenu annexe, pourrait se voir geler le versement de cette aide publique, pour une durée de six mois. Si cette suspension, pour une demi-année, doit donner lieu en cas d'absence de fraude à la restitution des sommes non-versées, la longueur du délai, et le rapport de dépendance à l'aide publique considérée est de nature à altérer gravement la

capacité de la personne à assurer la satisfaction de ses besoins fondamentaux, en premier lieu se loger, se nourrir, et se déplacer.

D'une telle manière, les députés soutiennent que l'article déferé est de nature à permettre à l'administration de disposer d'un pouvoir de sanction, assimilable de fait à la décision d'une peine, de nature à remettre en cause le principe de présomption d'innocence.

**CC, 17 janvier 1989, Liberté de communication, n° 88-248 DC**

**b. Sur l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**

En l'absence de garanties légales suffisantes encadrant la prise de décision d'une suspension d'aides publiques, ni de détermination de la nature, ou tout au moins du périmètre des aides publiques qui peuvent faire l'objet d'une suspension, les députés requérants soutiennent que le législateur n'a pas déterminé avec une précision suffisante les conditions d'exercice du pouvoir de l'administration, exposant alors de fait les citoyennes et les citoyens au risque d'arbitraire de l'administration.

Aux termes de votre Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, « *il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

Les députés signataires de la présente saisine estiment que les dispositions de l'article Premier méconnaissent ces exigences. En conséquence, le législateur a manqué à son obligation constitutionnelle de définir la loi avec suffisamment de clarté. Afin d'exclure tout risque d'arbitraire de l'article Premier, les députés signataires de la présente saisine appellent donc sa censure.

## **2. Sur l'accès à tout renseignement et aux données personnelles par l'inspection générale de l'administration**

Les dispositions présentes aux II et III de l'article 2, ainsi que les articles 2 quater A, et 2 quinquies de la loi déferée prévoient un élargissement des informations mises à la disposition des agents de différentes administrations. Les députés auteurs de la saisine soutiennent que le manque d'encadrement et de détermination des informations personnelles ainsi transmises entre les administrations est de nature à contrevenir à l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au respect de la vie privée, et à faire peser une menace sur les libertés individuelles.

Les dispositions de l'articles 2 quinquies de la loi ainsi déferée prévoient que l'inspection générale de l'administration ait accès à tous les renseignements, les documents, les informations et les données personnelles détenus par les administrations centrales et territoriales de l'État et les services à compétence nationale soumis à l'autorité du ministre de l'intérieur, des ministres chargés des collectivités territoriales, des Outre-mer, de l'immigration, de la fonction publique ainsi que par les personnes publiques qui relèvent de leur tutelle ou de leur contrôle administratif direct.

Le droit au respect de la vie privée est garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789. Votre Conseil a également jugé que de ce droit découle que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* » (décision n°2012-652 DC du 22 mars 2012).

L'autorisation prévue par cet article, particulièrement extensive, et prévoyant explicitement l'accès aux données personnelles, est mise en oeuvre sans que ne soit définie une finalité plus précise que l'exécution des missions de l'inspection générale de l'administration. Or ces missions recouvrent elles-mêmes un périmètre particulièrement vaste, couvrant les compétences régaliennes de l'Etat, les relations avec les collectivités territoriales, mais également tous les domaines de l'action publique. De ce fait, le manque de précision retenue par le législateur dans la rédaction de cet article permet à l'inspection générale de l'administration de disposer d'informations de toute nature, y compris privée,

pour tout usage, sans que ces derniers ne fassent l'objet d'une définition claire, explicite et intelligible, et sans que la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne soit impliquée dans la mise en oeuvre de ces captations d'information privées.

L'accès aux informations de toute nature, ainsi que le pouvoir d'injonction pour en disposer, sans encadrement strict et sans contrôle judiciaire, constitue une entrave disproportionnée au respect de la vie privée. En conséquence, les députées et députés requérants demandent la censure de l'article 2 quinquies.

### **3. Sur la méconnaissance du respect des libertés individuelles, et de la stricte nécessité des peines**

Les dispositions de l'article 2 sexies prévoient l'extension au crime d'escroquerie en bande organisée les cas de figures du Code de procédure pénale permettant aux magistrats de porter la durée totale de garde à vue à 96 heures.

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». L'article 66 de la Constitution prévoit en outre que « *nul ne peut être arbitrairement détenu* ».

Le législateur a la tâche d'assurer une conciliation équilibrée entre la recherche des auteurs d'infractions, et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'occurrence la liberté individuelle. Si le législateur peut instituer des procédures spécifiques pour les infractions d'une particulière gravité ou complexité, c'est à la condition que les différences de traitement instaurées soient justifiées, proportionnées et exemptes de toute discrimination injustifiée.

Dans cet esprit, votre jurisprudence subordonne la prolongation des mesures de garde à vue à la gravité de l'infraction potentiellement commise, et au danger direct que cette dernière fait courir aux membres de la société. Votre décision n° 2013-679 DC, §77, du 4 décembre 2013, votre Conseil censurait la possibilité de porter la garde à vue à 96 heures, au motif que les délits financiers visés ne constituent pas des délits qui sont « *susceptibles de porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes* ».

En l'occurrence, les faits reprochés aux personnes, aussi répréhensibles soient-ils, ne sont pas de nature à porter atteinte en eux-mêmes à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes. Octroyer la possibilité de porter la durée totale d'une garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée à 96 heures, soit une durée maximale similaire à ce qui est actuellement en place pour des faits de meurtre aggravé, dépasse la stricte et évidente nécessité des peines prévue par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Le législateur ayant mis en place une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles, en méconnaissance du principe de rigueur dégagé par votre jurisprudence, les députés signataires de la présente saisine demandent donc la censure de cette disposition.

#### **4. Une atteinte au droit à la protection de la vie privée via l'extension des pouvoirs accordés à des agents privés**

L'article 8 de la loi ainsi déférée permet aux agents des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz de procéder à des vérifications sur place de possibles détériorations sur les dispositifs de comptage, sans offrir de garanties suffisantes pour assurer le respect des droits et libertés de valeur constitutionnelle

##### **a. L'octroi de pouvoirs de police à des agents privés**

Sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n°2018-768 DC du 26 juillet 2018, que « *l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* » constituait un « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* ».

Or l'article 8 de la loi de lutte contre toutes les fraudes aux aides publiques contient des dispositions octroyant des pouvoirs de police aux agents agréés et assermentés des gestionnaires des "réseau[x] de distribution de gaz naturel" et "d'électricité" (alinéas 4 et 11). Il s'agit donc d'agents rattachés aux sociétés GRDF (filiale de la société Engie) et Enedis, toutes deux sociétés anonymes de droit privé.

Les pouvoirs de police mentionnés à l'article 8 consistent en l'extension des missions des agents précités au contrôle de l'état des dispositifs de comptage

installés au domicile des usagers et non plus seulement au relevé de ces compteurs. Cette nouvelle mission a pour but de rechercher l'existence d'une infraction, à savoir une fraude via la détérioration des dispositifs de comptage. Il s'agit donc d'une mission d'investigation, domaine réservé à la police judiciaire par l'article 14 du Code de procédure pénale, dont le texte prévoit qu'elle soit encadrée par des conditions fixées contractuellement.

Outre la brèche ouverte par l'octroi de pouvoirs de police à ces agents privés, les dispositions de l'article 8 de la présente loi constituent une violation de l'identité constitutionnelle de la France. D'une part parce qu'elle permet à des agents privés de procéder à des visites domiciliaires à des fins d'investigation et sans être assujettis à aucune exigence procédurale, d'autre part du fait que ces visites seront soumises à des conditions de procédure déterminées contractuellement et non par la loi qui encadre strictement ce pouvoir à l'article 76 du Code de procédure pénale, à savoir via la nécessité de l'assentiment de la personne visée ou, à défaut et pour des infractions sanctionnées d'une peine d'emprisonnement de 3 ans ou plus, à une autorisation du juge des libertés et de la détention. Or, le deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant la procédure pénale ; qu'au nombre de ces règles figurent, notamment, la détermination des catégories de personnes compétentes pour constater les infractions aux dispositions pénalement sanctionnées, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs, ainsi que les modalités suivant lesquelles elles exécutent leurs missions.

#### **b. Du principe d'inviolabilité du domicile**

Dans sa décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990 portant sur la réglementation des télécommunications, le Conseil constitutionnel acte que le législateur doit assurer la garantie des droits et libertés de valeur constitutionnelle ; qu'il lui incombe notamment de préserver l'exercice des droits de la défense, de veiller au respect dû au droit de propriété et de placer sous le contrôle de l'autorité judiciaire, conformément à l'article 66 de la Constitution, toute mesure affectant, au sens dudit article, la liberté individuelle ; qu'en particulier, la protection de cette liberté rend nécessaire l'intervention de l'autorité judiciaire lorsque peut être mise en cause l'inviolabilité du domicile de toute personne habitant le territoire de la République.

Cette protection du domicile figure aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, repris par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui

énonce le droit de toute personne au respect « *de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* » .

Or l'article 8 de la loi ainsi déférée permet le contrôle de l'état des dispositifs de comptage installés au domicile des usagers et non plus seulement au relevé de ces compteurs. Aussi, le texte précise que les conditions de ces contrôles s'exerceront selon des modalités figurant au contrat de fourniture d'électricité. L'encadrement de ce pouvoir d'investigation à domicile par des clauses contractuelles entre des sociétés de droit privé et un consommateur dépendant aux services fournis par ces sociétés. Ce déséquilibre contractuel vient renforcer les risques pesant sur sur le droit fondamental à la protection du domicile : même si l'usager consent aux modalités de visite domiciliaire, il est partie faible au contrat et ne peut en négocier les clauses.

\*

\* \*

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs et auteures de la saisine vous demandent d'invalider les dispositions entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.