

[> Le lien vers le rapport](#)

Les députés **Raphaël GAUVAIN** (LREM, Saône-et-Loire) et **Olivier MARLEIX** (LR, Eure-et-Loire) ont présenté, le 7 juillet 2021, leur **rapport sur l'évaluation de la loi Sapin II**. Le CNB, représenté par **Marion COUFFIGNAL**, présidente de la commission Droit et entreprise et **Boris KESSEL**, membre de cette commission, **avaient été auditionnés** par les rapporteurs.

CE QUE DIT LE RAPPORT

❖ **Sur le dispositif de prévention de détection de la corruption en France et l'action de l'Agence Française Anticorruption (AFA) :**

1. Le bilan de l'AFA

Concernant l'AFA, le **bilan dressé par les rapporteurs est satisfaisant**. L'agence a été créée rapidement et a très vite démarré ses activités. Ses activités de conseil et d'accompagnement sont appréciées par les acteurs auxquels elles sont destinées.

Si les rapporteurs mettent en avant des **problèmes de méthode à l'occasion des premiers contrôles** de l'AFA, ceux-ci sont, selon eux, **en voie d'amélioration** suite à des évolutions notables apportées par l'agence à sa méthodologie de contrôle, ainsi que par des changements dans sa politique de ressources humaines.

Enfin, les rapporteurs déplorent que le volontarisme qu'a montré l'agence dans le cadre de ses activités de contrôle et de conseil se soit effectué **au détriment de sa mission de coordination**, dont la réalisation n'est **absolument pas satisfaisante**. Par ailleurs, **les moyens dévolus à l'agence ont été significativement inférieurs aux estimations initiales**, et **les contraintes associées au rattachement de l'agence au secrétariat général des ministères économiques et financiers pèsent sur son attractivité**.

2. Sur le secret professionnel de l'avocat et les contrôles de l'AFA

Le rapport revient sur **une critique récurrente formulée par les entreprises** portant sur **l'ampleur des documents et informations demandées par l'agence** au cours des contrôles, et sur l'utilisation faite de ces documents.

Le rapport rappelle **que l'AFA considère que le secret professionnel de l'avocat ne fait pas obstacle à ce que certains documents lui soient transmis**. De plus, la charte des droits et devoirs des parties prenantes aux contrôles de l'AFA relève que « *les entités contrôlées ne peuvent se prévaloir du secret professionnel pour refuser d'accomplir l'une de ces obligations* », **sans en préciser le fondement juridique**.

Ce constat abonde les auditions conduites par les rapporteurs qui ont relevé **certaines difficultés concernant l'application du secret professionnel de l'avocat, du secret bancaire et du secret des commissaires aux comptes**, et leur articulation avec ce droit de communication général. Selon les personnes auditionnées, l'AFA considérerait que le secret professionnel de l'avocat ne ferait pas obstacle à la requête de documents **lorsque ceux-ci sont étrangers à l'exercice des droits de la défense**.

Selon le rapport, **cette approche serait de nature à affaiblir les protections dont bénéficient les entreprises** ayant fait l'objet d'un contrôle, en cas d'enquête menée par des juridictions étrangères.

3. Les propositions du rapport pour l'AFA

- **Proposition n° 1 : Supprimer la condition tenant à la localisation en France du siège social de la société mère**, afin de soumettre aux obligations prévues par l'article 17 les petites filiales de grands groupes étrangers établies en France, dès lors que la société mère dépasse les seuils prévus par la loi.
- **Proposition n° 2 : Faire obligatoirement précéder la saisine de la commission des sanctions d'une injonction de mise en conformité** prononcée par l'agence et **limiter la saisine directe de la commission des sanctions à des hypothèses plus restreintes** (par exemple, lorsque la mauvaise foi de l'entreprise est caractérisée ou lorsqu'elle n'a pas coopéré lors du contrôle).
- **Proposition n° 3 : Assurer une confidentialité totale des débats devant la commission des sanctions**, pour éviter les conséquences négatives pour l'image des entreprises d'une saisine en dehors de tout fait de corruption (éviter le name and shame du fait de l'inscription de la société sur les bases de données de compliance).
- **Proposition n° 4 : Mieux cibler les demandes d'informations et de documents**, qui doivent être **proportionnées à la nature des contrôles** conduits par l'AFA, et modulées selon le type de contrôle conduit.
- **Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts déjà engagés par l'Agence française anticorruption, et favoriser la réalisation de contrôles plus courts et plus concentrés :**
 - **définir un calendrier prévisionnel plus précis**, et privilégier des contrôles plus courts, ne dépassant pas 12 mois en incluant la phase de contradictoire, soit huit à dix mois pour un contrôle ;
 - **privilégier des contrôles plus restreints** : abandonner la pratique des contrôles exhaustifs au profit des contrôles thématiques, développer la pratique du contrôle de suite, et alléger en contrepartie les contrôles initiaux.
- **Proposition n° 6 : Poursuivre l'amélioration de la présentation des conclusions des rapports** afin de favoriser une appréciation plus nuancée du respect par les entreprises de leurs obligations et d'en développer la dimension pédagogique.
- **Proposition n° 7 : Développer l'action de conseil de l'AFA**, par la valorisation des bonnes pratiques, ainsi que par le renforcement des formations en direction des acteurs économiques.
- **Proposition n° 8 : Adopter un nouveau plan national pluriannuel de lutte contre la corruption**, plus ambitieux, détaillé et transparent.
- **Proposition n° 9 : Encourager les travaux de recherche** dirigés vers une meilleure connaissance des phénomènes de corruption.
- **Proposition n° 10 : Renforcer le pilotage gouvernemental de la lutte contre la corruption** en réunissant régulièrement un comité interministériel spécialisé, présidé par le Premier Ministre, et dont l'Agence française anticorruption assurerait le secrétariat permanent.
- **Proposition n° 11 : Transférer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les missions d'appui et de contrôle de l'Agence française anticorruption**, afin de créer une grande autorité

compétente en matière d'éthique publique et de prévention de la corruption, la Haute Autorité pour la Probité.

- **Proposition n° 12 : Créer des obligations de conformité adaptées aux administrations publiques**, qui seraient modulées selon leur taille et les risques auxquels elles sont exposées.
- **Proposition n° 13 : Accompagner les nouvelles obligations de mesures de publicité :**
 - instituer une obligation d'inscrire, une fois par an, à l'ordre du jour du conseil délibérant de la collectivité, l'examen des initiatives prises pour mettre en œuvre le dispositif de prévention et de détection de la corruption par le conseil de la collectivité ;
 - systématiser la publication des rapports de contrôle ou de leurs conclusions.
- **Proposition n° 14 : Favoriser la détection de faits de corruption à l'étranger** en mobilisant l'ensemble des services de l'État.

❖ **Sur la Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP)**

1. Le bilan de la CJIP

Le bilan dressé par le rapport de la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public est très positif. Le dispositif a permis de **traiter des affaires complexes** et a conduit à **infliger aux personnes mises en causes des amendes importantes**. Le total des amendes infligées s'élève à **3,044 milliards d'euros**, et quatre conventions (conclues avec les sociétés HSBC, Google, Société Générale et Airbus) représentent 99 % de ce montant – la convention Airbus représente à elle seule 70 % de ce montant.

Selon les rapporteurs, **le dispositif a permis d'affirmer la souveraineté judiciaire de la France**, notamment grâce à l'action du **Parquet national financier**, devenu un **interlocuteur crédible** aux yeux des autorités de poursuite étrangères, et notamment avec le Department of Justice américain et le Serious Fraud Office britannique.

De plus, le dispositif a prouvé son efficacité et son utilité, en permettant notamment de **limiter l'application extraterritoriale du droit américain tout en assurant le respect de la loi dite de « blocage »**

Néanmoins, **le dispositif de la CJIP gagnerait à être amélioré** sur plusieurs points selon le rapport, afin d'en renforcer l'attractivité. Les rapporteurs identifient **trois difficultés** :

- il prévoit actuellement des **garanties limitées pour les personnes morales au cours de la négociation**, ce qui tend à les décourager de révéler spontanément certains faits de corruption.
- le législateur n'a **pas souhaité ouvrir ce dispositif aux personnes morales**. Si ce choix « *paraît judicieux* », il **pose des difficultés de fond**, dans la mesure où la réussite de la négociation suppose la pleine coopération de la personne morale et sa contribution à la manifestation de la vérité, ce qui peut porter atteinte aux droits des personnes physiques.
- la loi a largement incité à **recourir au dispositif de l'enquête interne, sans en encadrer le recours**.

2. Les propositions du rapport pour la CJIP

- **Proposition n° 15 : Étendre le champ des infractions** concernées par le dispositif **au délit de favoritisme**.
- **Proposition n° 16 : Porter à une durée de 5 ans la durée maximale** de 3 ans prévue par la loi **pour la mise en conformité des entreprises** soumises à un contrôle de l'AFA.

- **Proposition n° 17 : Introduire la possibilité pour le parquet** signataire d'une telle convention de soumettre au juge de la validation, avec l'accord de l'entreprise, **une proposition de prolonger par avenant la durée du monitoring** initialement fixée, et de **modifier**, le cas échéant, **le plafond de frais afférent**, afin de permettre l'exécution complète des obligations du programme de mise en conformité.
- **Proposition n° 18 : Prévoir dans les textes l'obligation pour l'AFA de soumettre ses projets de rapports annuels et de rapports finaux aux personnes morales**, préalablement à l'envoi de ces documents au parquet signataire.
- **Proposition n° 19 :** Étendre aux mesures et procédures à déployer dans le cadre d'un programme de mise en conformité la huitième mesure prévue à l'article 17 de la loi Sapin 2, relative au dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.
- **Propositions n° 20, 21 et 22 :** Publier de nouvelles Lignes directrices ainsi qu'une nouvelle circulaire du garde des Sceaux afin de :
 - **donner l'assurance à la personne morale qu'une CJIP lui sera proposée** à certaines conditions (notamment, si elle coopère pleinement) (n° 20) ;
 - **assurer la prise en compte de la pleine coopération de l'entreprise**, et notamment la révélation spontanée des faits de corruption, par la minoration de l'amende, selon un barème public (n° 21) ;
 - **favoriser le partage des compétences entre parquets** (n° 22).
- **Proposition n° 23 : Mieux protéger les documents et informations transmis par la personne morale** au cours de la procédure de négociation :
 - avancer le moment à partir duquel la réutilisation par le parquet, devant la juridiction d'instruction ou de jugement, des déclarations, des documents et informations transmis par la personne morale au cours des négociations de la CJIP est impossible ;
 - étendre cette impossibilité au cas où la personne morale a renoncé à la conclusion d'une CJIP au cours des négociations.
- **Proposition n° 24 : Garantir l'accès de la personne morale au dossier en enquête préliminaire** à partir du moment où le Parquet envisage un règlement par la CJIP.
- **Proposition n° 25 : Assouplir les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales.**
- **Proposition n° 26 : Créer une procédure de CRPC spécifique aux faits de corruption**, qui ne pourrait être proposée qu'en cas de révélation spontanée des faits et de pleine coopération de la personne physique aux investigations, et dont les modalités d'homologation seraient plus encadrées : l'appréciation du juge de l'homologation porterait essentiellement sur la qualification juridique des faits, sur le caractère spontané de leur révélation, ainsi que sur la réalité de la coopération de la personne physique aux investigations.
- **Proposition n° 27 : Favoriser le recours à l'enquête interne**, en encadrant davantage son usage et en offrant plus de garanties aux personnes physiques.
- **Proposition n° 28 : Renforcer la confidentialité des avis juridiques**, et réfléchir à l'instauration d'un **legal privilège à la française**.
- **Proposition n° 29 : Assurer l'indépendance de l'enquêteur interne** : permettre au parquet de demander la nomination d'un mandataire ad hoc ou la création d'un comité spécial, afin de mener l'enquête interne, de négocier la CJIP et de représenter l'entreprise en justice

❖ Sur les lanceurs d'alertes

1. Le bilan des lanceurs d'alertes

Selon le rapport, comme en matière de prévention de la corruption ou de contrôle des représentants d'intérêts, **la loi Sapin 2 a permis à la France de combler son retard dans la protection qu'elle accordait aux lanceurs d'alerte.**

La loi Sapin 2 a défini **un véritable statut du lanceur d'alerte comprenant des droits** (accompagnement juridique, protection contre les représailles) **mais aussi des devoirs** (protection de la vie privée des personnes mises en cause, encadrement des canaux de révélation) qui a permis à la France de se hisser au niveau des standards les plus élevés sur la question.

Néanmoins, le premier bilan de la loi dressé par le rapport montre **une faible utilisation de ce dispositif en raison de sa complexité** et parce qu'il **expose les lanceurs d'alerte à un risque juridique et financier considérable**. De plus, **les moyens consacrés au recueil et au traitement des alertes** semblent encore **insuffisants**, tout comme **l'accompagnement des auteurs** de ces signalements.

Pour les rapporteurs, **la transposition de la directive européenne du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes** qui signalent des violations du droit de l'Union, qui aura lieu avant la fin de l'année 2021, **sera l'occasion de procéder aux ajustements nécessaires** pour rendre le régime français du droit d'alerte pleinement opérationnel.

2. Les propositions du rapport pour les lanceurs d'alertes

- **Proposition n° 30 : Retirer le critère du désintéressement**, trop vague, et **préciser le critère de la bonne foi** en considérant qu'elle se définit comme le fait d'« *avoir des motifs raisonnables de croire, à la lumière des circonstances et des informations dont ils disposent au moment du signalement, que les faits qu'ils signalent sont véridiques* ». Préciser éventuellement que le signalement ne peut avoir pour motivation de nuire à autrui.
- **Proposition n° 31 : Assouplir la hiérarchie des canaux d'information** en permettant de **saisir directement les autorités publiques sans procédure interne préalable**, y compris en l'absence de danger grave et imminent, et préciser les conditions des divulgations publiques.
- **Proposition n° 32 : Rendre obligatoire et effective l'information du lanceur d'alerte sur les suites données à son signalement** lorsqu'il a le droit d'en connaître et qu'il en fait la demande.
- **Proposition n° 33 : Préciser les garanties d'indépendance et de collégialité des dispositifs de recueil et de traitement des alertes** et favoriser l'utilisation d'une plateforme numérique pour favoriser les échanges avec le lanceur d'alerte tout en préservant son anonymat.
- **Proposition n° 34 : Renforcer l'attention accordée aux dispositifs de recueil des alertes** lors des contrôles du respect des obligations prévues par l'article 17 de la loi Sapin 2.
- **Proposition n° 35 : Mettre en place des plateformes départementales de recueil des alertes en préfecture** pour les collectivités ne s'étant pas dotées de leur propre dispositif de signalement et rappeler régulièrement les collectivités concernées à leurs obligations.
- **Proposition n° 36 : Prévoir une modalité de reconnaissance du statut de lanceur d'alerte** au moyen d'une certification par le Défenseur des droits ou d'une procédure incidente devant le juge judiciaire.

- **Proposition n° 37 : Élargir les missions du Défenseur des droits en lui confiant l'orientation et le suivi du traitement des alertes qui lui sont signalées** et lui donner les moyens humains et financiers de les remplir.
- **Proposition n° 38 : Créer un fonds ad hoc de soutien aux lanceurs d'alerte** accessible lorsque le statut de lanceur d'alerte a été certifié par le juge ou le Défenseur des droits et que le signalement a eu une conséquence financière sur le lanceur d'alerte.
- **Proposition n° 39 : Prévoir une sanction civile dissuasive pour l'ensemble des procédures « baillons »** engagées à l'encontre d'un lanceur d'alerte aboutissant à un non-lieu, qu'elle concerne une plainte pour diffamation ou une autre forme de représailles (violation du secret professionnel par exemple).
- **Proposition n° 40 : Afin d'éviter que les lanceurs d'alerte ne soient poursuivis pour vol, autoriser l'obtention et le stockage d'informations confidentielles** lorsque cela est nécessaire à la divulgation de l'alerte.

❖ **Sur le registre des représentants d'intérêt**

1. Le bilan du registre des représentants d'intérêt

Selon le rapport, en instaurant des obligations déclaratives élevées dans un registre accessible au public, l'adoption de la loi Sapin 2 permet à la France de présenter **l'un des dispositifs d'encadrement des représentants d'intérêts les plus ambitieux**, tant en matière de contrôle déontologique de ces derniers que de transparence de la décision publique.

Néanmoins, les rapporteurs considèrent que la mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts **présente encore des carences** résultant de **l'imprécision de certaines formules dans la loi et de l'appréciation restrictive qu'en a fait le pouvoir réglementaire**. Si le registre présente la plupart des informations relatives aux travaux parlementaires, dont la transparence est déjà assurée par divers moyens (liste des personnes auditionnées en annexe des rapports, auditions publiques, sourcing des amendements), il reste **manifestement incomplet en ce qui concerne les décisions réglementaires** dont l'élaboration est plus opaque, et **absent dans les collectivités territoriales** en raison de reports successifs de sa mise en œuvre.

Ils plaident pour une **réforme du répertoire des représentants d'intérêts** afin que le **respect des obligations soit mieux contrôlé** et que les **données qu'il contient puissent être davantage exploitées**.

2. Les propositions du rapport sur le registre des représentants d'intérêt

- **Proposition n° 41 : Engager l'élaboration du code de déontologie des représentants d'intérêts** prévu par l'article 25 de la loi Sapin 2.
- **Proposition n° 42 : Confier un pouvoir de sanction administrative à la HATVP** afin qu'elle puisse mettre en demeure sous astreinte un représentant d'intérêts ne respectant pas ses obligations et étendre ses pouvoirs d'enquête pour rendre les contrôles plus efficaces.

- **Proposition n° 43 : Inclure le Président de la République et les membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État parmi les décideurs publics** envers lesquels les actions de représentation d'intérêts doivent être déclarées.
- **Proposition n° 44 : Faire référence à l'activité globale de l'activité de représentation d'intérêts de la personne morale** plutôt qu'à l'activité des personnes physiques en son sein, en **fixant le seuil à dix entrées en contact au niveau de la personne morale.**
- **Proposition n° 45 : Inclure parmi les actions devant faire l'objet d'une déclaration** dans le registre des représentants d'intérêts **celles menées à l'initiative d'un décideur public** et prévoir la possibilité de mentionner dans la déclaration l'auteur de la sollicitation.
- **Proposition n° 46 : Encourager les décideurs publics,** selon des procédures définies par leur administration ou leur institution, **à transmettre régulièrement en interne la liste des représentants d'intérêts qu'ils ont sollicités ou qui sont entrés en contact avec eux.** Ces informations, non publiques, pourraient être consultées par la HATVP dans le cadre de ses contrôles.
- **Proposition n° 47 : Renforcer la transparence de la prise des décisions réglementaires en publiant la liste des personnes consultées pour l'élaboration d'un décret ou d'un arrêté ministériel.**
- **Proposition n° 48 : Faciliter l'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts** en permettant de choisir dans un menu déroulant la décision concernée par l'action de représentation d'intérêts et préciser les catégories des « autres décisions publiques » et des décideurs publics.
- **Proposition n° 49 : Augmenter la fréquence des déclarations au registre** afin de réduire le délai entre les actions de représentation d'intérêts et leur déclaration sur le répertoire, **par exemple en exigeant qu'elles soient effectuées tous les six mois ou dans les trois mois suivant l'action.**
- **Proposition n° 50 : Adapter les obligations de déclaration pour les représentants d'intérêts intervenant auprès de collectivités territoriales** en excluant les actions menées sur des communes et intercommunalités de moins de 30 000 habitants et en limitant les décisions publiques concernées à celles présentant les enjeux financiers les plus élevés (eau, assainissement, déchet, énergie, transports et construction).