

# Analyse du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique amendé – 27/05/2016

## SOMMAIRE

Sur le statut de l'agence .....	2
Sur la protection des lanceurs d'alerte .....	3
Sur l'encadrement du lobbying .....	4
Sur la convention judiciaire d'intérêt public .....	5

## Communiqué de presse de Transparency International France Projet de loi Sapin 2 : les parlementaires ont considérablement enrichi le projet initial en commission

Paris, 26 mai 2016

Alors que Transparency International France avait souligné les insuffisances sur certains points essentiels du Projet de loi initial du gouvernement, notre association note, pour s'en féliciter, les amendements apportés hier en commission par les députés sur les principaux chapitres du projet.

*« Les parlementaires, au premier chef le rapporteur et les corapporteurs du texte à l'Assemblée Nationale, ont fait du bon travail. Dans un dialogue constructif avec les acteurs de la société civile, ils ont considérablement enrichi le projet initial du Gouvernement sur ses quatre têtes de chapitres: encadrement du lobbying, alerte éthique, moyens de lutte contre la corruption transnationale et intégrité des élus. Si l'essai est transformé, la France se hissera au niveau des meilleurs standards internationaux en la matière. Des garanties doivent cependant encore être apportées pour assurer l'indépendance de la future Agence Française Anticorruption »* commente Daniel Lebègue, Président de Transparency International France.

Sur tous les sujets sur lesquels travaille l'association depuis de nombreuses années – lutte contre la corruption dans le commerce international, encadrement du lobbying et protection des lanceurs d'alerte – le projet de loi offre une occasion unique de mettre à niveau le dispositif français de lutte contre la corruption.  
Voir notre analyse du projet de loi après son passage en Commission des lois ci-dessous.

## ***Sur le statut de l'agence***

---

### **Les principales avancées**

- **Nouveau nom du futur service** : Agence française anti-corruption : AFA – [voir amendement ici](#)
- **Quelques garanties d'indépendance fonctionnelle** : Inamovibilité de la fonction du directeur de l'agence nommé pour 6 ans non renouvelable (pour autant ce caractère d'inamovibilité sera débattu ultérieurement. Il est précisé que le directeur ou la directrice ne présidera pas la commission de sanctions) + le magistrat qui dirige l'Agence française anticorruption ne reçoit et ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale – [voir amendement ici](#)
- **Élargissement de la composition de la commission des sanctions** : Deux conseillers d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ; Deux conseillers à la Cour de cassation désigné par le premier président de la Cour de cassation ; Deux conseillers maître à la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes. Soit une extension au nombre de 6 membres au lieu de 3. Les membres de la commission sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le président de la commission est désigné parmi ces membres, selon les mêmes modalités. Voir amendements [ici](#) et [ici](#)
- **La publication d'un rapport d'activité chaque année** : l'agence rendra public un rapport d'activités chaque année. [Voir amendement ici](#)
- **Augmentation des sanctions pour entrave au bon exercice des agents** : de 30.000 euros à 2 ans d'emprisonnement et 50.000 euros d'amende – [voir amendement ici](#)
- **Autres dispositions** : Sera adjoint à l'AFA un conseil stratégique qui sera précisé par voie réglementaire

### **Analyse**

Le statut de la nouvelle agence ne permet pas une indépendance pleine et entière, Transparency International France avait suggéré un statut d'autorité publique indépendante afin de soustraire cette future Agence anti-corruption de la tutelle du Ministère de la Justice et de Bercy, une présidence tournante pour la Commission des sanctions, et une composition des membres de l'Agence garantissant une meilleure représentativité et légitimité. Les quelques garanties d'indépendance fonctionnelle adoptées par voie d'amendements en commission des lois ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées dans le projet de loi et des vrais moyens à mettre en œuvre pour donner à la lutte contre la corruption une réelle efficacité en France.

### **Recommandations**

- Donner le statut d'autorité publique indépendante à l'AFA
- Revoir et élargir sa composition comme suit pour lui donner une assise, une représentativité et une légitimité meilleures :
  - Un président nommé en Conseil des ministres, par décret du Président de la République, choisi parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ;
  - Six membres (avec chacun un suppléant), dont : 3 magistrats respectivement du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des comptes, élus par l'assemblée générale de leurs corps et 3 personnalités qualifiées nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat, et du Conseil économique et social et environnemental. Le mandat du président est de 6 ans non renouvelable. Le mandat des autres membres est de 3 ans, renouvelable une fois.
- Permettre à la Commission d'intervenir dans les entreprises publiques et dans les sociétés, filiales ou succursales des entreprises étrangères installées sur le territoire national

### **Aller plus loin**

- Prévoir la publicité des sanctions
- Prévoir le non renouvellement des membres de la commission des sanctions
- Prévoir la déclaration des intérêts des membres de l'Agence, ses agents et de la Commission des sanctions
- Prévoir la possibilité de saisine de l'AFA par les associations agréées

## Sur la protection des lanceurs d'alerte

---

### Les principales avancées

- **Une définition globale** inspirée en grande partie par le Conseil d'État « Toute personne qui a connaissance de manquements graves à la loi ou au règlement, ou de faits porteurs de risques graves, a le droit de communiquer, dans l'intérêt général, les renseignements qui y sont relatifs. Ce lanceur d'alerte agit de bonne foi, sans espoir d'avantage propre ni volonté de nuire à autrui. » : reprenant notre première PPL (PPL ONG 2015) et la possibilité offerte par le Conseil d'État, la définition est donc étendue hors le cadre du travail – [voir amendement ici](#)
- **Une immunité pénale du lanceur d'alerte** « sous réserve des dispositions relatives » au secret de la défense nationale, au secret des avocats et au secret médical. La délicate articulation entre alerte et secrets pénalement protégés, angle mort des législations de l'alerte, devra encore être éclaircie, notamment au regard des pouvoirs d'investigation du Défenseur des droits – [voir amendement ici](#)
- **L'instauration d'une procédure graduée de signalement comme nous le recommandons (PPL Galut) avec trois paliers au lieu de deux**: le 1er canal est interne (et restreint), le 2ème canal, externe, est celui des régulateurs (autorités de contrôles, IRP, ordres professionnels, mais aussi associations habilitées), le 3ème canal, si aucune suite n'est donnée par ces organismes « dans un délai raisonnable » ou en cas d'urgence, est la révélation publique. L'amendement prévoit aussi l'imposition aux administrations de l'État, aux collectivités, EPCI et entreprises de plus de 50 salariés de se doter de procédures internes – [voir amendement ici](#)
- **Sur la garantie de confidentialité** : protection du lanceur d'alerte et de la personne mise en cause par l'alerte – [voir amendement ici](#)
- **La protection contre toutes mesures de représailles** – [voir amendement ici](#)
- **La prise en charge d'une avance des frais de justice et l'indemnisation du préjudice moral et financier subis** – [voir amendement ici](#)
- **Publication annuelle d'un état des signalements** reçus au titre de l'article 40 du code de procédure pénale par le garde des sceaux – [voir amendement](#)

### Analyse

Des avancées majeures (cf [PPL Galut](#)) avec notamment: une définition globale, la mise en place de canaux internes et externes sécurisés, la protection des lanceurs d'alerte contre toutes représailles, l'indemnisation des dommages et prise en charge des frais de procédure, l'aménagement de la charge de la preuve, la garantie de confidentialité. Conformément au choix du Conseil d'État, leur protection devrait être assurée par le Défenseur des droits.

### Recommandations

- Élargir la définition, à l'instar du Conseil de l'Europe (2014), de l'ONU (2015) et de la PPL Galut (2016), au concept englobant de « menaces ou préjudices {graves} pour l'intérêt général » : Antoine Deltour ne serait pas protégé par la définition énumérative proposée, restreinte à deux signalements (5 à 19 signalements protégés dans les lois étrangères)
- Supprimer dans ladite définition « l'intention de nuire » : il apparaît dangereux de sonder les motivations du lanceur d'alerte, avec le risque de détourner l'attention du fond de l'alerte
- Préciser l'articulation avec les secrets pénalement protégés et les trois exceptions retenues, notamment le secret qui lie l'avocat et son client
- Ajouter aux pouvoirs du Défenseur des Droits un pouvoir de sanctions ([voir avis en date du 20 mai 2016](#))
- Ajouter des sanctions pénales pour le non respect de l'article 40 al.2, l'entrave au signalement et les représailles envers le lanceur d'alerte, afin de prévenir la récidive et mettre fin à l'impunité

### Aller plus loin

- Créer un fonds dédié à la protection des lanceurs d'alerte comme nous le demandons depuis 2009

## Sur l'encadrement du lobbying

---

### Les principales avancées

- **Extension de la définition des représentants d'intérêts** : les chambres consulaires sont désormais incluses dans la définition
- **Extension de la définition des cibles concernées** créant ainsi un **répertoire unique** : aux parlementaires, leurs collaborateurs, ainsi qu'aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, à certains agents publics et exécutifs locaux. Pour ces derniers, un décret viendra fixer la liste des sujets pour lesquels un contact devra être signalé, afin de les limiter aux grandes décisions structurantes.
- **Limitation des exclusions** : les organisations professionnelles d'employeurs ainsi que les associations culturelles seront considérées comme des représentants d'intérêt.
- **Extension des informations demandées** : mise à jour annuelle du nombre de personnes employées et du chiffre d'affaire de l'année précédente, des principales actions des représentants d'intérêt et des coûts afférents ; de la liste des organisations, syndicats ou associations auxquelles appartient le représentant d'intérêt – [voir amendement](#) + publication semestrielle d'informations sur les financements reçus par les organisations concernées et des dépenses engagées dans les activités de lobbying – [voir amendement](#)
- **Renforcement des règles déontologiques** : Mise en place d'un seuil pour les présents, dons et avantages à fixer par décret - [voir amendement](#), obligation de sourcer les informations fournies aux décideurs publics – [voir amendement](#), obligation de souscrire aux règles déontologiques déterminées par les bureaux des assemblées parlementaires – [voir amendement](#)
- **Possibilité de saisine** par les Présidents des Assemblées auprès de la HATVP s'ils constatent un manquement aux règles arrêtées par le bureau – [voir amendement](#)
- **Renforcement des sanctions** : augmentation de l'amende de 30.000 euros à 50.000 euros – [voir amendement](#) et interdiction à certains représentants d'intérêt d'entrer en contact avec les décideurs publics si réitération des faits dans une période de 3 ans et ce pendant une durée maximale d'1 an selon la gravité des manquements – [voir amendement](#)
- **Mécanisme d'échelonnement** afin d'intégrer les décideurs publics prévus aux 7° et 8° du 1 du présent article – [voir amendement](#)

### Analyse

L'article a fait l'objet de plus de 240 amendements de tous les groupes politiques en présence: l'encadrement du lobbying suscite un réel débat et soulève de véritables enjeux à l'heure où la confiance entre citoyens, acteurs politiques et économiques est grandement entamée. Il reste toutefois la question centrale de la transparence de la décision publique : qui a été rencontré et quand, quels ont été les arguments présentés et comment les arbitrages ont-ils été fondés?

### Recommandations

- Élargir la définition des représentants d'intérêt aux personnes morales de droit public<sup>1</sup> et supprimer des exclusions les organisations syndicales de salariés
- Étendre la liste des cibles aux membres du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État
- Rappeler les principes qui guident la création de ce premier outil d'encadrement des échanges dans l'exposé des motifs
- Exiger une première empreinte normative avec la publication des positions transmises aux décideurs publics par les représentants d'intérêt

### Aller plus loin

- Rendre public la décision des Bureaux de l'assemblée en cas de récidive
- Établir le montant de la sanction selon un mécanisme de proportionnalité basé sur le chiffre d'affaire

---

<sup>1</sup> Voir aussi [recommandations n°7, n°8 et n°13](#) de la CNCDH – avis du 26 mai 2016

## ***Sur la convention judiciaire d'intérêt public***

---

### **Les principales avancées**

- **Introduction d'une procédure transactionnelle en matière de corruption** – [voir amendement ici](#) ;
- **Champ matériel du dispositif**: toutes les infractions de corruption (interne/internationale) – l'amendement reprend les infractions visées initialement à l'article 17 de l'avant-projet de loi ;
- **Champ personnel du dispositif**: les personnes morales – la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public est sans incidence sur le sort des personnes physiques impliquées dans la réalisation des faits litigieux (la formulation retenue par l'amendement est cependant maladroite);
- **Domaine d'application du dispositif**: le dispositif peut être mis en œuvre tant au stade de l'enquête qu'au niveau de l'instruction ;
- **Versement d'une amende pénale** dont les modalités de calcul et le plafond reprennent les éléments initialement prévus par l'article 17 de l'avant-projet de loi ;
- **Indemnisation des victimes (au titre des obligations susceptibles d'être imposées)**: il s'agit d'un apport important par rapport à l'article 17 de l'avant-projet de loi ;
- **Mesure de publicité**: limitée cependant aux seuls cas dans lesquels est envisagé un monitoring (contrairement à ce que prévoyait l'article 17 de l'avant-projet de loi) ;

### **Analyse**

La disposition votée en commission des lois permet d'introduire une procédure transactionnelle en droit français avec toutes les garanties nécessaires. Elle aboutit à confier à un magistrat du siège la responsabilité d'homologuer la convention lors d'une audition publique et contradictoire qui préserve pleinement le droit des victimes. Pour Transparency International France dont l'objet même est de renforcer la lutte contre la corruption et en particulier la grande corruption internationale, l'introduction dans notre droit d'une procédure de type transactionnelle doit contribuer à l'efficacité de la justice, en incitant les entreprises à coopérer à l'enquête, à mettre en place un programme de conformité visant à prévenir la récidive, et en assurant un contrôle, sous l'autorité du juge, sur la mise en œuvre effective de ce programme.

### **Recommandations (voir amendement de Transparency International France dans le dossier législatif)**

- Étendre les mesures de publicité à toutes les conventions et non aux seuls cas dans lesquels est imposé un programme de mise en conformité (monitoring) ;
- Prévoir la possibilité de moduler le montant de l'amende en fonction des « gages de bonne conduite » présentés par l'entreprises (ex. révélation spontanée des faits, collaboration à l'enquête...);
- Prévoir une graduation du plafond de l'amende suivant que la convention intervient au stade de l'enquête ou de l'information ;
- Reformuler le paragraphe concernant le sort des personnes physiques comme suit : « *La conclusion d'une convention de compensation d'intérêt public avec la personne morale est sans effet sur la situation de ses organes ou représentants qui relève de l'appréciation du procureur de la République conformément aux dispositions de l'article 40-1* » ;
- Prévoir l'adoption d'un décret pour compléter le dispositif.