

## **Extraterritorialité des lois américaines : synthèse des travaux de la mission**

L'extraterritorialité de certaines lois américaines, à savoir l'application de lois votées aux Etats-Unis à des personnes physiques ou morales de pays tiers en raison de liens parfois ténus avec les Etats-Unis (un paiement en dollars par exemple), concerne essentiellement trois domaines :

- Les régimes américains de sanctions internationales
- La législation relative à la corruption d'agents publics à l'étranger
- L'application de la fiscalité personnelle américaine aux citoyens américains non-résidents

Le rapport présenté aujourd'hui peut, à première vue, et notamment au regard de son titre, laisser présager une approche juridique de cette question. En réalité, il traite d'enjeux larges et stratégiques allant de la compétition économique mondiale aux conséquences désastreuses de la fiscalité américaine pour certains français binationaux en passant par le renseignement économique.

### **L'application des lois américaines à des entreprises et personnes françaises posent un certain nombre de difficultés.**

En premier lieu, **dans le domaine économique et financier**, de nombreuses entreprises françaises et européennes ont versé des pénalités considérables pour des faits violant la législation anticorruption américaine ou le régime américain de sanctions internationales mais survenus en dehors du territoire américain. Les pénalités infligées ont « explosé » à partir de 2008. En l'espace de quelques années, le montant total des amendes versées par les entreprises européennes, principalement visées par ces amendes, représente plus de 20 milliards de dollars. Certains exemples récents en sont la parfaite illustration :

- L'amende de presque 9 milliards de dollars payée par BNP Paribas pour violation des sanctions internationales américaines ;
- L'amende de 772 millions de dollars payée par Alstom pour violation de la législation américaine anticorruption ;
- L'amende de 398 millions de dollars payée par Total pour violation de la législation américaine anticorruption ;
- L'amende de 800 millions de dollars payé par Siemens pour violation de la législation américaine anticorruption ;

- L'amende de 787 millions de dollars payée par le Crédit agricole pour violation des sanctions internationales américaines.

Ces prélèvements sont suffisamment massifs pour être perceptibles dans certaines grandes macro-économiques. Il en est ainsi en particulier de l'amende record payée par BNP Paribas en 2014 qui a affecté lourdement la balance des transactions courantes de la France.

De même, l'impact systémique que ces amendes peuvent avoir dans le cadre des marchés financiers est à redouter. Par exemple, le dossier rendu public concernant la Deutsche Bank qui négocie actuellement une pénalité qui pourrait atteindre 14 milliards de dollars a agité toutes les bourses européennes.

En second lieu, l'extraterritorialité de lois fiscales américaines est également particulièrement préjudiciable pour une catégorie de binationaux, à savoir les « Américains accidentels ». Ces personnes, nées aux États-Unis et qui disposent donc de la nationalité américaine n'ont, cependant, aucun autre lien avec ce pays. Elles peuvent, néanmoins, être exposées à des enquêtes et d'éventuelles poursuites de l'administration fiscale américaine qui peuvent aboutir à une interdiction de voyager aux États-Unis et leur faisant courir le risque de procédures engagées contre eux par le fisc français à la demande de son homologue américain, mais aussi à des difficultés avec leurs banques (refus d'ouverture de compte ou de souscription de certaines assurances-vie).

\*\*\*

Pour répondre à ces problématiques, la rapporteure et le président de la mission ont, d'ores et déjà, largement contribué, lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dit « Sapin II », à l'introduction :

- de la convention judiciaire d'intérêt public, transaction pénale à la française ;
- d'une disposition extraterritoriale permettant l'éventuelle poursuite, devant la justice française, d'entreprises étrangères pour des faits de corruption commis à l'étranger dès lors que l'entreprise corruptrice a une quelconque activité économique en France.

Ils souhaitent, toutefois, aller plus loin et considèrent comme nécessaire de faire valoir auprès des États-Unis que certaines pratiques sont devenues abusives et que la France ne les acceptera plus.

À ce titre, la France doit exiger la réciprocité dans l'application de certains accords internationaux. Elle doit également se doter d'armes juridiques similaires aux États-Unis pour pouvoir lui imposer des politiques coopératives.

La mission estime, néanmoins, que la seule coopération ne permettra pas de résoudre les problèmes apparus depuis quelques années. Un rapport de force doit donc être instauré et doit se matérialiser, notamment, par une demande de clarification de la part des États-Unis en ce qui concerne les sanctions américaines internationales.

Ces objectifs ne pourront, toutefois, être atteints que par le renforcement des moyens affectés au renseignement économique français et par l'amélioration de notre appareil judiciaire.

En conséquence, la mission ouvre des pistes de réflexion aussi bien sur le plan national, européen, bilatéral ou encore international.

## **Propositions de la mission parlementaire**

### ➤ *Sur le plan national*

- conduire à son terme le processus législatif en cours depuis 2006 visant à clarifier, élargir et renforcer la répression des violations des sanctions internationales et embargos appliqués par la France ;
- au regard des résultats de l'expérience engagée en matière de répression de la corruption (suite à la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique), envisager d'introduire un dispositif de transaction pénale de même inspiration (homologuée par la justice et rendue publique) en matière de violations des embargos par toutes entreprises ayant une activité en France.
- amender la « loi de blocage » de 1968 en revoyant sa rédaction pour bien identifier les informations réellement sensibles dont la transmission à des autorités étrangères doit être exclue ou restreinte ; en y prévoyant un encadrement strict du contrôle/monitorat accepté par les entreprises françaises dans le cadre de transactions pénales avec des autorités étrangères (contrôle de l'administration sur le choix des contrôleurs/moniteurs et les informations transmises à ces autorités étrangères) ; en renforçant les sanctions pénales en cas de non-respect de la loi, de sorte qu'elle soit plus crédible pour les autorités et juridictions étrangères, notamment américaines, et puisse donc être admise comme « excuse légale ».
- renforcer les moyens affectés en France au renseignement économique ; mieux coordonner les différents services qui en sont chargés et faciliter la circulation des informations entre ces services, le parquet national financier et la future Agence anticorruption ; lever les obstacles juridiques injustifiés à celle-ci ; donner une véritable priorité politique à l'intelligence économique, ce qui implique une dimension interministérielle.
- mettre nos moyens de renseignement économique au service de nos entreprises, notamment pour les aider à s'assurer que leurs co-contractants iraniens ne sont pas, directement ou indirectement, des personnes et entités restant sous sanctions.

### ➤ *Sur le plan européen*

- chercher à surmonter les difficultés résultant de l'articulation actuelle des dispositifs de sanctions internationales dans l'Union européenne (édiction au niveau communautaire de dispositifs appliqués nationalement) par des mesures telles que la facilitation des échanges d'informations entre les services chargés de l'application de ces sanctions dans les différents États membres ; la poursuite de l'harmonisation des pratiques nationales, notamment en matière de délivrance de licences ; un effort d'harmonisation de la répression des violations, qui devrait atteindre un minimum de crédibilité et de publicité dans tous les États membres ; un meilleur accès des juridictions européennes aux informations qui justifient les mesures individuelles de gels d'avoirs, afin de limiter les cas où ces juridictions censurent ces mesures ; le lancement d'une initiative en vue de créer un office européen chargé d'appliquer les mesures édictées par l'Union (gestion des licences, information des entreprises et le cas échéant investigation et sanction administrative des infractions), éventuellement par élargissement des missions de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).

- Lancer ou relancer le processus d'actualisation du règlement européen de blocage de 1996, afin de l'étendre, le cas échéant, à d'autres législations américaines que les lois d'Amato-Kennedy et Helms-Burton.

- inviter les instances européennes à enrayer le déclin de l'usage international de l'euro dans les paiements depuis quelques années et à promouvoir la monnaie européenne comme monnaie internationale.

➤ ***Sur le plan bilatéral***

- soit par la négociation d'un amendement à l'accord fiscal bilatéral, soit par une action diplomatique forte favorisant le vote d'une disposition législative américaine *ad hoc*, obtenir un traitement dérogatoire pour les « Américains accidentels » leur permettant, soit de renoncer à la citoyenneté américaine par une procédure simple et gratuite, soit d'être exonérés d'obligations fiscales américaines.

- exercer l'action diplomatique nécessaire pour que les engagements de réciprocité complète pris par l'administration américaine dans le cadre de l'accord dit FATCA soient tenus.

- poursuivre les démarches engagées auprès de l'administration américaine afin de rendre effective l'application de l'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015 en obtenant des clarifications complémentaires sur la portée exacte des sanctions américaines restant en place (degré d'implication indirecte dans une opération d'un *US Person* ayant pour effet de faire tomber cette opérations sous les sanctions « primaires » ; caractère exclusif de la liste présente des entités sanctionnées dites SDN ; modalités d'une éventuelle remise en cause de l'accord ou *snapback*...); en invitant l'administration américaine à lever les sanctions, notamment « secondaires », dont la mise en œuvre relève de l'exécutif, ou à prévoir des exemptions (*waivers*) de portée générale ; en mettant en particulier l'accent sur les dispositifs les plus handicapants tels que le maintien de la prohibition des transactions dites *U-Turn* pour assurer la compensation à New-York d'opérations en dollars restant soumises aux sanctions « primaires » (mais pas « secondaires »), ou encore l'interdiction d'ouvrir aux États-Unis des comptes de correspondance pour les banques étrangères impliquées dans certaines transactions en Iran.

- Si tant est que la négociation globale ne soit pas suspendue, insérer dans le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) :

- des clauses de publicité et de transparence obligatoires du champ d'application extraterritoriale éventuelle des législations des parties ;

- une obligation de réponse par les parties aux demandes d'information des entreprises des autres parties quant à la conformité des opérations qu'elles envisagent à ces législations ;

- des engagements anti-corruption comprenant une clause de « *non bis in idem* » en cas de poursuites par l'une des parties et une exclusion des questions d'application des lois anti-corruption des dispositions d'arbitrage interétatique.

➤ ***Sur le plan international***

- Expertiser la conformité des régimes de sanctions internationales des États-Unis aux engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que l'opportunité d'une saisine de l'organe de règlement des différends de celle-ci dans un contexte où l'Union européenne utilise également de plus en plus l'instrument des sanctions économiques. Si une telle saisine se révèle opportune, introduire un recours devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.