

# Mission d'information de la commission des Lois

## L'évaluation de la loi « Sapin 2 » de 2016

Juillet 2021

Rapporteur :  
M. Raphaël Gauvain



Groupe La République en Marche

Rapporteur :  
M. Olivier Marleix



Groupe Les Républicains

### Pourquoi cette mission ?

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », est intervenue dans un contexte de renforcement des exigences en matière de lutte contre la corruption sur les scènes nationale et internationale.

En effet, jusqu'à l'adoption de cette loi, la France présentait un important retard dans ce domaine. Son incapacité à sanctionner efficacement les manquements à la probité était critiquée par les organisations internationales et les ONG, fragilisait les entreprises nationales ayant des activités à l'étranger – celles-ci étant menacées par les procédures judiciaires extraterritoriales conduites par d'autres États –, et portait atteinte à la confiance des citoyens dans l'action publique.

Face à ces insuffisances, la loi Sapin 2 a permis plusieurs avancées, à travers la création de l'Agence française anticorruption et d'une obligation générale de prévention de la corruption à l'attention des personnes morales, l'introduction dans notre droit d'un dispositif de transaction pénale ouvert aux personnes morales, l'institution d'un statut des lanceurs d'alerte, et l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêt.

Alors que la France doit procéder à la transposition de la directive européenne du 23 octobre 2019 sur les lanceurs d'alerte, et que l'OCDE conduit une évaluation de sa stratégie anticorruption, les résultats de notre pays en matière de lutte contre la corruption stagnent. Celui-ci reste à la 23<sup>ème</sup> place du classement de *Transparency International* sur la perception de la corruption, soit la même place qu'en 2015.

Après quatre ans de mise en œuvre, les Rapporteurs ont procédé à une évaluation approfondie des avancées portées par la loi Sapin 2.

Ils formulent 50 propositions pour donner un nouveau souffle à la politique de lutte contre la corruption en France.

## **Clarifier l'organisation institutionnelle de la politique de lutte contre la corruption en France**

La loi Sapin 2 a créé une Agence française anticorruption (AFA), en lieu et place de l'ancien Service central de prévention de la corruption (SCPC), et a instauré une obligation générale de mettre en œuvre un dispositif de prévention et de détection de la corruption, qui s'adresse aux acteurs économiques comme aux acteurs publics.

Ces évolutions constituent une avancée remarquable. Le référentiel anticorruption français a permis de hisser notre pays au niveau des meilleurs standards internationaux. Dans l'ensemble, les acteurs économiques se sont bien appropriés les exigences posées par le texte, et le bilan de l'action de l'AFA est satisfaisant. L'agence a été créée rapidement et a vite démarré ses activités. Si des problèmes de méthode ont pu être relevés lors des premiers contrôles, ces derniers sont en voie d'amélioration suite à des évolutions notables apportées par l'agence.

Vos Rapporteurs ont néanmoins relevé plusieurs insuffisances. Premièrement, la loi Sapin 2 ne prévoyait pas de dispositif spécifique à destination des acteurs publics. L'agence a tenté d'adapter les règles destinées aux acteurs économiques, mais sans grand succès, et la diffusion des dispositifs de lutte contre la corruption auprès de ces acteurs reste faible.

Par ailleurs, si l'AFA a fait preuve de volontarisme, elle n'a pas su assurer efficacement sa mission de coordination.

Surtout, la nature institutionnelle hybride de l'Agence française anticorruption, qui constitue un service à compétence nationale bénéficiant d'importantes garanties d'indépendance, doit évoluer. Les Rapporteurs proposent de séparer les missions qui doivent être assurées par un service à disposition du Gouvernement et celles qui sont naturellement du ressort d'une entité indépendante. Ils suggèrent pour cela de recentrer l'AFA sur son rôle de coordination administrative et d'appui à la programmation stratégique, et de transférer à la HATVP les fonctions de conseil et de contrôle actuellement remplies par l'agence, afin de créer une grande autorité administrative indépendante compétente en matière de probité.

Enfin, la portée extraterritoriale de la loi paraît limitée, et doit être renforcée.

## **Favoriser le recours à la convention judiciaire d'intérêt public**

Inspirée des procédures de transactions pénales qui existaient déjà en droit anglo-saxon, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) répond à la nécessité d'appréhender les faits de corruption transnationale et de favoriser un règlement concerté des litiges, dans un contexte de multiplication des procédures judiciaires extraterritoriales ciblant des entreprises françaises. Elle vise également à conduire à une issue plus rapide de dossiers complexes.

Quatre ans et demi après sa création, la CJIP constitue un indéniable succès. Parmi les douze conventions conclues, deux ont donné lieu à une véritable coopération avec des autorités étrangères. Le dispositif a permis l'affirmation du Parquet national financier sur la scène internationale, et, plus largement, la reconnaissance de l'efficacité du dispositif français de lutte contre la corruption. Il a également contribué à une meilleure coopération entre les parquets et les entreprises ainsi que leurs conseils. Il a enfin conduit au versement d'amendes importantes au profit du Trésor public.

Utile et efficace, le dispositif de la CJIP gagnerait toutefois à être amélioré sur plusieurs points. En premier lieu, la souplesse du dispositif offre aux parquets une grande marge de manœuvre dans sa mise en œuvre. Cette flexibilité a de nombreux avantages, et donne une place importante à la négociation entre les parties, mais les garanties apportées à la personne morale au cours de la négociation sont faibles. Dès lors, le dispositif favorise peu la révélation spontanée des faits par les personnes morales.

Par ailleurs, la situation des personnes physiques impliquées dans les faits de corruption reste délicate ; les procédures contre elles doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement.

Enfin, si le recours aux enquêtes internes est encouragé par le texte, qui promeut la coopération de la personne morale, ces enquêtes devraient être mieux encadrées.

## **Renforcer la protection des lanceurs d’alerte et la qualité du traitement des signalements**

Avant la loi Sapin 2, il existait divers dispositifs spécifiques protégeant contre des représailles les salariés, les agents publics ou les élus ayant signalé des infractions. Peu lisibles et peu utilisés, ils ont été remplacés par un statut unique définissant le lanceur d’alerte et les protections auxquelles il peut prétendre.

Malgré cette avancée, l’obligation de procéder au signalement en interne, les conditions de recevabilité de l’alerte et le manque d’accompagnement par les autorités publiques continuent de dissuader de nombreux lanceurs d’alerte. Au total, depuis 2016, le Défenseur des droits n’a été sollicité qu’à 316 reprises et les condamnations à l’encontre des auteurs de représailles restent très rares.

Alors que la France s’apprête à transposer la directive européenne du 23 octobre 2019 sur les lanceurs d’alerte, il apparaît nécessaire de procéder à une réforme de ce statut.

D’abord, les critères de recevabilité des alertes semblent devoir être révisés. L’exigence de bonne foi pourrait être précisée et le critère du désintéressement supprimé pour limiter le risque juridique encouru par le lanceur d’alerte. Son parcours doit également être simplifié pour limiter le risque de représailles. Il serait utile qu’il puisse, dès le début, saisir directement les autorités administratives ou judiciaires.

Ensuite, le recueil et le traitement des alertes doivent être améliorés. Dans les entreprises, de nombreux salariés n’ont toujours pas accès à un référent indépendant. L’évaluation des procédures mises en œuvre par les entreprises doit donc faire l’objet d’une attention particulière lors des contrôles de conformité.

Par ailleurs, la situation est également préoccupante dans les collectivités territoriales, en particulier les communes (seulement 30 % des communes de plus de 30 000 habitants respectent leurs obligations en la matière). Lorsqu’elles ne se sont pas dotées de leur propre mécanisme de recueil, les lanceurs d’alerte qui en sont issus doivent pouvoir disposer d’une plateforme de recueil des signalements en préfecture.

Enfin, l’accompagnement dont bénéficient les lanceurs d’alerte est insuffisant. Il serait utile que le Défenseur des droits, doté de moyens supplémentaires, devienne un interlocuteur unique qui orienterait l’alerte et suivrait son traitement. Le juge, à l’occasion d’une procédure, ou le Défenseur des droits devrait pouvoir certifier le statut de lanceur d’alerte afin de faciliter la mise en place des mesures de protection contre les représailles. Ce statut pourrait également ouvrir droit à une indemnisation financière délivrée par un fond *ad hoc*.

## **Faire du registre des représentants d’intérêts un moyen de restituer l’empreinte normative**

Le répertoire des représentants d’intérêts, confié à la HATVP, avait été considérablement renforcé par le législateur. Le dispositif fonctionne puisque le nombre de déclarations augmente (2 200 inscrits et 30 000 activités au total, en hausse de 55 % entre 2018 et 2019) et leur qualité s’améliore (70 % de conformité avec le décret).

Hélas, l’imprécision de la définition du représentant d’intérêts et des informations demandées prive en partie le registre de son efficacité en rendant les contrôles de la HATVP presque impossibles à mener et en ne permettant pas l’exploitation efficace des données.

Pour combler les angles morts du registre, les Rapporteurs proposent de définir le représentant d’intérêts en fonction des activités de la personne morale et non des personnes physiques qui la composent. Ils souhaitent également, par souci de transparence et d’égalité, que les représentants d’intérêts sollicités par les décideurs publics et les actions menées auprès du Président de la République, des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d’État soient soumis aux mêmes obligations déclaratives.

Les décideurs publics pourraient également être responsabilisés en transmettant à leurs référents en matière de déontologie la liste des personnes qu’ils ont rencontrées. Ces informations pourront aider la HATVP à procéder à ses contrôles.

## Les principaux axes de proposition de la mission

Clarifier l'organisation institutionnelle de la politique de lutte contre la corruption et développer des obligations de conformité adaptées aux acteurs publics

Adopter un nouveau plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, plus ambitieux, détaillé et transparent (*proposition n° 9*).

Renforcer le pilotage gouvernemental de la politique de lutte contre la corruption en réunissant régulièrement un comité interministériel spécialisé, dont l'AFA assurerait le secrétariat permanent, et transférer à la HATVP les missions d'appui et de contrôle de l'agence, afin de créer une autorité unique, la Haute Autorité pour la Probité (*propositions n° 10 et 11*).

Créer des obligations de conformité adaptées aux administrations publiques, qui seraient modulées selon leur taille et les risques auxquels elles sont exposées, et accompagner ces obligations de mesures de publicité (*propositions n° 12 et 13*).

Favoriser le recours à la convention judiciaire d'intérêt public

Encourager la révélation spontanée de faits de corruption en associant mieux la personne morale lors de la négociation de la CJIP (*propositions n° 20 à 26*).

Améliorer le cadre applicable à la sanction des personnes physiques impliquées dans des faits de corruption lors de la négociation d'une CJIP, en créant une procédure de CRPC spécifique, qui ne pourrait être proposée qu'en cas de révélation spontanée des faits et de pleine coopération aux investigations (*proposition n° 26*).

Favoriser le recours à l'enquête interne, en encadrant davantage son usage et en offrant plus de garanties aux personnes physiques (*proposition n° 27*).

Renforcer la protection des lanceurs d'alerte

Conformément à la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte, retirer le critère du désintéressement et préciser celui de la bonne foi, assouplir la hiérarchie des canaux d'information pour permettre la saisine directe des autorités publiques, et rendre effective l'information du lanceur d'alerte sur les suites données à son signalement (*propositions n° 30 à 34*).

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° 35*).

Confier au Défenseur des droits le rôle d'orienter les signalements vers les autorités compétentes et de certifier le statut de lanceur d'alerte. Cette certification, pouvant également être délivré par le juge, ouvrirait droit à une indemnisation par un fond *ad hoc* et faciliterait l'accès à l'ensemble des protections offertes aux lanceurs d'alerte contre les représailles et les procédures « baillons » (*propositions n° 36 à 40*).

Améliorer la transparence des décisions publiques

Évaluer au niveau de la personne morale les critères rendant obligatoire l'inscription au registre des représentants d'intérêts et préciser la nature de la décision concernée par la déclaration (par exemple au moyen d'un menu déroulant) (*proposition n° 44*).

Soumettre les représentants d'intérêts sollicités par les décideurs publics et les actions menées auprès du Président de la République, des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État aux mêmes obligations déclaratives (*propositions n° 43 et 45*).

Responsabiliser les décideurs publics en leur demandant de transmettre à leur référent en matière de déontologie la liste des représentants d'intérêts avec lesquels ils sont entrés en contact (*proposition n° 46*).