



## **Contribution sur le projet de loi relatif à la transparence et à la modernisation de la vie économique.**

Anticor développe des propositions concrètes, sans tendre à l'exhaustivité. Une partie de ces propositions est partagée par d'autres associations. Toutes ces propositions n'ont toutefois de sens que si elles s'inscrivent dans une stratégie globale, portée par une volonté politique.

Anticor approuve évidemment le principe d'une loi visant la transparence, mais rappelle que la transparence ne peut constituer à elle seule une réponse satisfaisante. Elle n'est pertinente que si elle est complétée par un contrôle approprié. L'objectif proposé au législateur ne saurait ainsi s'y limiter. Un objectif plus ambitieux de promotion de l'intégrité dans la vie publique et la vie économique devrait lui être assigné.

La présente note est rédigée sur le fondement du seul argumentaire relatif à un texte dont la rédaction est en cours. A titre préliminaire, nous observons que le titre du projet (Transparence et modernisation de la vie économique) ne reflète pas l'objectif affiché d'améliorer la transparence de la décision publique. Pourquoi dès lors ne pas afficher plus clairement les intentions par une dénomination adéquate, comme par exemple : *projet de loi relatif à la promotion de l'intégrité dans la vie publique et la vie économique*.

Enfin, cet argumentaire ne comprend que trois mesures envisagées :

- la transparence de la décision publique, et notamment celle des représentants d'intérêts, mesure préconisée par le rapport Nadal. Mais la question du lobbysme ne peut être réduite à une question de transparence. Par ailleurs, ce rapport comprend d'autres propositions qui pourraient être utilement reprises dans le projet de loi;

- la transposition de la directive anti-blanchiment pour garantir la transparence des bénéficiaires effectifs des sociétés. Cette mesure nécessaire appelle deux précisions. D'une part, la France a déjà institué un registre des bénéficiaires effectifs par la loi du 6 décembre 2013 (art. 1649 B du code général des impôts, décret du 17 novembre 2014). D'autre part, l'objectif de transparence ne saurait être atteint sans possibilité d'accéder à ces informations, sur le modèle du droit commun des sociétés;
- la refonte du cadre de prévention et de répression de la corruption, notamment transnationale et la possibilité pour la nouvelle agence de prévention et de détection de la corruption de vérifier la conformité des entreprises aux dispositions anti-corruption. Il s'agit d'un dispositif existant aux Etats-Unis dans le contexte d'une justice transactionnelle, dont l'argumentaire ne dit rien. Le cas échéant, elle pourrait trouver à s'intégrer dans un système français de mise à l'épreuve des personnes morales après une condamnation.

Anticor note aussi le rapprochement hasardeux entre l'objectif de transparence, mesuré notamment par l'Indice de perception de la corruption et un indice de "poids de la réglementation publique" appréciée par le rapport *Doing Business* et la Forum économique mondial. Il s'agit là d'objectifs indépendants l'un de l'autre, et cette juxtaposition n'aide pas à clarifier la compréhension du projet de loi.

Anticor considère qu'un projet de loi de nature à améliorer la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique, plus de vingt ans après la loi du 29 janvier 1993, ne doit pas être exclusif d'autres mesures, dont nous résumons l'essentiel dans cette note.

## **Transparence et prévention de la corruption dans la vie publique**

### **Renforcer la législation sur le financement politique.**

Il ne saurait y avoir d'exemplarité du personnel politique sans transparence et contrôle des financements politiques. La loi du 11 octobre 2013 a porté des dispositions utiles sur le financement politique. C'est la dernière d'une importante série de textes, qui n'ont pas atteint l'objectif de réduction du poids de l'argent dans la vie politique et des dérives qui en résultent.

Au regard de la situation actuelle, la législation doit être renforcée :

- en sanctionnant les abus liés aux micro partis. 400 formations politiques ont déposé des comptes pour l'exercice comptable 2014. La plupart de ces partis ne présentent aucun candidat et ne servent qu'à détourner l'esprit des lois sur le financement de la vie politique;

- en définissant le périmètre d'activité et de consolidation des comptes des partis, qui ont tout pouvoir pour établir des liens avec une fondation, une société, une section locale, qui parfois financent des sondages, des dépenses de propagande, voire les salariés du parti lui-même. Des groupes d'intérêts sans lien juridique avec un parti peuvent agir comme des paravents et augmenter les moyens d'une campagne;
- en renforçant les pouvoirs de l'autorité en charge du contrôle des comptes de campagne et de financement de la vie politique. Aujourd'hui, la Commission ne dispose pas des pièces comptables des partis et ne peut exercer de contrôle concret par des investigations. Elle ne peut faire appel aux services de police judiciaire. Elle doit s'appuyer sur le travail des commissaires aux comptes des partis, liés par le secret professionnel y compris à l'égard de la Commission. En fait, ce contrôle formel ne permet que la détection d'infractions flagrantes. Les comptes sont vérifiés essentiellement dans leur équilibre entre recettes et dépenses. Les dépassements sont difficilement détectables- sauf si les circonstances appellent une enquête pénale;
- en permettant un contrôle simultané des comptes d'un parti et de la campagne des candidats de ce parti. La participation à une élection n'est pas juridiquement le fait d'un parti, mais toujours d'un citoyen. Les dépenses qu'un parti engage dans une campagne sont imputées au candidat : les partis ne sont donc pas tenus de déposer de comptes de campagne. De ce fait, la Commission et le public n'ont pas un aperçu global de l'intervention financière des partis politiques lors des campagnes électorales, ce qui limite la portée des dispositions en matière de transparence et aussi de contrôle, en ne permettant pas de recoupements entre comptes de campagne des candidats et des partis;
- en permettant aux citoyens d'exercer leur vigilance sur le financement des campagnes et des partis politiques, en assurant une publication plus détaillée des comptes de campagne et des partis politiques, en consacrant le droit à la consultation des documents reçus ou émis par la Commission.
- en confiant à la Cour des comptes la certification des comptes des formations politiques bénéficiant de financements publics.

Anticor s'associe par ailleurs aux recommandations du rapport de l'Assemblée nationale, qui constitue une base minimale de propositions qu'il serait regrettable de ne pas valoriser.[\[1\]](#)

### **Instituer une condition d'aptitude un mandat électif.**

La nomination des responsables publics, ainsi que le dépôt d'une candidature à une élection politique devraient obéir aux règles de base qui s'imposent au candidat à la fonction publique.

En effet, le statut de la fonction publique prévoit que "*nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire, le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions*". S'agissant des candidats à une fonction élective, l'exigence pourrait être limitée à l'absence de condamnation pour

une liste d'infractions à la probité publique<sup>[2]</sup>.

Ce n'est pas une peine mais d'une condition d'aptitude<sup>[3]</sup>. Cette condition serait exclusive de la peine d'inéligibilité, qui sanctionne les agissements délictuels d'un élu. Le risque constitutionnel apparaît donc très faible, et mériterait d'être couru, au regard de l'importance de l'enjeu.

Par ailleurs, le maintien en fonction ou la réélection d'élus ayant gravement manqué à leurs obligations déontologiques entretient la défiance des citoyens vis-à-vis des responsables publics. Dans la ligne du rapport pour renouer la confiance publique<sup>[4]</sup>, nous proposons d'ouvrir aux assemblées la possibilité de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'intégrité. S'agissant des conseillers municipaux, départementaux et régionaux, une procédure collégiale pourrait également être envisagée.

## **Généraliser la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière**

Juridiction administrative liée à la Cour des comptes, mais distincte et indépendante de celle-ci, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) sanctionne, par le prononcé d'amendes, la violation, par les gestionnaires des organismes considérés, des règles régissant les finances de l'État, des diverses collectivités publiques et des organismes publics et privés financés sur fonds publics.

La CDBF sanctionne les fautes personnelles des fonctionnaires qui engagent des dépenses en infraction avec les règles applicables. L'activité de cette juridiction est modeste. Elle a rendu en moyenne trois arrêts par an depuis sa création.

L'irresponsabilité des ministres et des élus a donné lieu à des abus, qui devraient relever de la compétence de cette juridiction.

La possibilité d'infliger des sanctions dans ce cadre constituerait une voie médiane entre l'absence de sanction, peu acceptable en cas de fautes de gestion ou d'irrégularités graves, et la sanction pénale qui doit être réservée à la répression des comportements les plus graves<sup>[5]</sup>.

## **Sanctionner l'avantage injustifié à soi-même**

Par ailleurs, la France est partie à la Convention des Nations-Unies contre la corruption. Ce texte prévoit, en son article 20 l'infraction d'enrichissement illicite et prévoit la répression d'une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes.

L'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, proposé dans le rapport pour renouer la confiance publique permettrait à la France de mettre en oeuvre l'engagement pris en signant la convention. Il s'agirait de réprimer *le fait toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le double du montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date de l'irrégularité la plus récente*. Il pourrait être inscrit à l'article L131-20 du code des jurisdictions financières.

### **Supprimer la réserve parlementaire.**

La réserve parlementaire est constituée de fonds gérés par les ministères, dont l'attribution est laissée à la discrétion des députés et sénateurs. Elle s'élève à 150 millions d'euros (90 millions pour l'Assemblée nationale et 60 pour le Sénat).

Depuis 2013, la loi impose que la liste des bénéficiaires et des montants alloués soit rendue publique. Mais les risques de dérives demeurent, qui résultent d'un système archaïque et encore très opaque.

Le parlementaire a pour mission de légiférer, et non de distribuer des subsides[\[6\]](#).

### **Contrôler l'usage des indemnités représentatives de frais de mandat.**

L' indemnité représentative de frais de mandat» (IRFM) qui est attribuée à chaque parlementaire sans devoir rendre de compte quant à l'emploi de cette masse d'environ 385,000 € nets dans le cas d'un mandat de député de 5 ans (ce qui représente 15 années de salaire moyen net en France) : les sommes correspondantes sont versées sans obligation de justification ni de versement en cas de non utilisation. La seule limite imposée par la loi est qu'elle ne peut servir à financer une campagne électorale.

Anticor relaie la pétition citoyenne pour la transparence de l'indemnité des parlementaires, qui a recueilli 179 000 signatures[\[7\]](#).

## **Transparence et prévention de la corruption en matière économique**

### **Renforcer le contrôle des marchés publics et des partenariats public privé.**

Dans son rapport anticorruption de février 2014, la Commission européenne considère que lutter contre la corruption "contribue à la compétitivité de l'UE dans l'économie mondiale". En effet, la corruption contredit les principes de libre concurrence des opérateurs sur un marché économique, et participe au manque de transparence d'accès et d'égalité devant la commande publique.

Pour la Commission, la valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait 18,5% du PIB de la France en 2011 soit 380 milliards d'euros[8].

Le rapport 2014 du Service central de prévention de la corruption décrit le droit des marchés publics comme *mouvant et facilement contourné: l'acheteur public dispose de nombreuses possibilités de détourner les règles pour avantager certaines entreprises à des fins d'enrichissement personnel, ou pour soutenir des proches, ou encore pour financer l'action politique.*

Le rapport d'information du Sénat, publié le 25 janvier 2012 (n°300) constatait que le contrôle de légalité était devenu "*une passoire à géométrie variable*" : *la situation et les perspectives d'évolution de ces contrôles suscitent souvent, chez les acteurs de la décentralisation, pessimisme, découragement, voire désarroi : élus et fonctionnaires territoriaux contestent l'effectivité, l'efficacité, l'utilité d'un contrôle de légalité en déliquescence qui, pour nombre d'entre eux, représente au mieux une fiction, au pire une contrainte plutôt qu'une forme d'assistance ; la portée de l'examen de la gestion n'est à la hauteur ni des enjeux, ni de la qualité des membres des chambres régionales et territoriales des comptes*"[9].

C'est pourquoi Anticor propose notamment les mesures suivantes :

- Renforcer les Commissions d'appels d'offres locales en créant des jurys tirés au sort et en rendant obligatoire la convocation d'un représentant de l'État;
- Créer des structures spécialisées et développer les conditions de contrôle de la commande publique; le cas échéant, la future Agence anti-corruption pourrait recevoir cette compétence, autrefois dévolue à la mission interministérielle d'enquête sur les marchés;
- Rénover le contrôle de légalité en confiant ce contrôle à une nouvelle institution;
- Prévoir l'obligation pour les juridictions administratives, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes de transmettre aux juridictions judiciaires les éléments de nature à faire présumer une infraction pénale;
- Imposer aux collectivités de rendre public, un an après un rapport d'observation de la Chambre régionale des comptes, le bilan des mesures prises;
- Exclure des procédures de mise en concurrence des marchés publics les opérateurs condamnés dans un pays de l'Union européenne pour des faits d'atteinte à la probité ou de fraude fiscale.[10]

Par ailleurs, dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes a dressé un bilan

critique des partenariats publics-privé, qui ont tendance à aggraver l'endettement des collectivités. Elle relève également l'opacité dans l'attribution des contrats et un suivi problématique. Si la possibilité de conclure de tels partenariats devait être maintenue -ce qui apparaît discutable après la lecture du rapport, il convient au minimum de mettre un terme au rôle ambigu de la Mission d'appui aux partenariats publics -privé. Cet organisme expert « a constitué un outil essentiel de promotion des contrats de partenariat » en plus de ses fonctions de conseil. Résultats : les avis qu'elle a rendu étaient « systématiquement favorables à l'option du contrat de partenariat », à l'exception de cinq d'entre eux, relève la Cour. Certains avis ont même été remis en cause par le juge administratif. La nouvelle Agence pourrait ainsi recevoir une compétence en ce domaine[11].

## Réformer la procédure de déclassification de documents "secret défense".

La déclassification résulte aujourd'hui entièrement d'une décision politique, non soumise à contrôle. Quand l'autorité judiciaire estime qu'une pièce classifiée est nécessaire à l'avancement d'une enquête, elle doit saisir le ministre compétent. Celui-ci saisit la Commission consultative du secret de défense nationale (CCSDN), puis prend sa décision. L'avis étant consultatif, le ministre a toute latitude pour refuser, d'autant plus que sa décision n'a pas à être motivée.

La situation de la France est singulière. Elle se distingue, par son opacité, de ses principaux voisins européens, comme le montrait déjà en 1998 une étude de législation comparée du Sénat[12].

Au Royaume-Uni, les juges reconnaissent à l'administration un large privilège de rétention des informations, mais ils en contrôlent l'utilisation. Depuis 1968, la jurisprudence considère que les ministres ne sont pas les seuls juges de l'intérêt public, et qu'il appartient au tribunal d'arbitrer entre l'intérêt public allégué par le ministre et celui de la justice. Si la diffusion de l'information n'est pas de nature à occasionner un dommage substantiel, l'intérêt de la justice doit l'emporter.

En Allemagne, l'exécutif peut aussi refuser la production de documents dont la publicité pourrait porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, par un certificat d'immunité au nom de l'intérêt public. Mais cette décision peut être contestée devant les juridictions administratives ou pénales. Le tribunal contrôle la décision de refus de communiquer les informations classifiées et, s'il juge ce refus infondé, requiert la communication de ces documents.

En Italie, le Président du conseil des ministres détermine si le secret défense peut être invoqué pour refuser à un juge la transmission d'une information classée secret d'État ou pour laisser un juge pénétrer dans un lieu couvert par le secret d'État. Toutefois, si le juge souhaite disposer de documents pour lesquels le secret d'État lui est opposé et s'il veut contester ce refus de transmission, le conflit est tranché par la Cour constitutionnelle, qui ne peut se voir opposer le secret.

En Espagne, la Cour suprême, depuis 1997, contrôle le refus du Conseil des ministres de déclassifier des documents au cours d'une procédure judiciaire. Elle a affirmé à cette occasion la supériorité du principe de garantie effective des droits par la justice, accordé à tout citoyen par la Constitution, sur le principe de la sécurité de l'État.

C'est pourquoi une réforme s'impose, pour laquelle deux solutions sont envisageables :

- soit réformer la Commission nationale du secret défense et lui donner les moyens de décider en toute indépendance de ce qui doit être déclassifié;
- soit confier à de Hauts magistrats habilités le pouvoir de décision en ce domaine.

### **Supprimer l'exigence de plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale**

Aujourd'hui, seul le ministère en charge du budget peut décider de saisir la justice des dossiers de fraude fiscale.

Il transmet environ 1000 dossiers par an aux parquets. Il est paradoxal d'avoir créé un parquet financier avec une compétence fiscale sans donner au procureur la compétence pour mettre en oeuvre l'action publique en ce domaine. Il est encore plus paradoxal de reconnaître l'infraction de fraude fiscale en bande organisée, et de conserver un pouvoir qui permettrait au ministre en charge du budget de négocier avec de tels interlocuteurs.

De plus, la faculté de poursuite du procureur pourrait s'exercer concurremment avec l'action de l'administration fiscale. Le risque pénal s'ajoutera au risque administratif et les dispositifs de saisie conservatoire sur les biens et les avoirs et l'obligation de verser une caution permettraient à une administration des finances qui se porterait partie civile d'obtenir rapidement des dommages et intérêts.

Enfin l'opacité des transactions sur les amendes fiscales nourrit le soupçon.

C'est pourquoi l'exigence d'une plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale, qui rejoint une proposition de la cour des comptes doit être supprimée.

*La Cour des comptes estimait aussi nécessaire d'ouvrir aux parquets le droit de poursuivre, sans dépôt de plainte préalable par l'administration fiscale, certaines fraudes complexes, afin de traiter un plus grand nombre de dossiers, d'intervenir plus rapidement et de mieux assurer le recouvrement des sommes dues. Cette possibilité nouvelle donnée aux parquets, qui complèterait utilement la possibilité de poursuivre*

*les faits de blanchiment de fraude fiscale, serait de nature à améliorer significativement l'efficacité de l'action de l'État au prix de risques limités.*[\[13\]](#)

## Contrôler les transactions financières

Les transactions à haute fréquence reposent fondamentalement sur le truquage, enrobé de modernité et de hautes technologies. La liquidité qu'il est censé apporter aux marchés est une fausse liquidité. Plus de 90 % des ordres sont annulés après avoir été passés. Ces ordres fantômes sont destinés soit à orienter les cours, soit à rechercher des informations, en testant constamment les réactions des autres opérateurs.. C'est un facteur de fraude considérable, mis en évidence par des travaux dont *Le nouveau capitalisme criminel*[\[14\]](#) propose une excellente synthèse.

A minima, il conviendrait d'élargir la taxe sur les transactions financières aux transactions qui sont dénouées au cours d'une seule et même journée[\[15\]](#).

## Renforcer l'indépendance des commissaires aux comptes

Une telle mesure ne saurait être exclusive d'une réflexion sur le statut des commissaires aux comptes. Certes, le code de commerce prévoit que le fait, pour un commissaire aux comptes, de ne pas révéler au procureur de la République les faits délictueux dont il a eu connaissance est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75000 euros. Pourtant, le nombre de révélations demeure modeste.

Le commissaire n'est effectivement pas tenu, dans le cadre de sa mission, de mettre en oeuvre des procédures particulières pour rechercher l'existence de faits délictueux. De plus, derrière le faible nombre de révélations des commissaires aux comptes se cache le lien financier et de confiance les unissant aux dirigeants des entreprises soumises à leur contrôle.

Par ailleurs, si un même cabinet comptable ne peut à la fois conseiller un client et auditer ses comptes, des filiales distinctes peuvent proposer cette double prestation sans violer frontalement la loi, mais au risque du conflit d'intérêts.

Pour y remédier, il faudrait instituer un système où l'audit des comptes serait une inspection légale : la désignation, la rémunération et la durée de l'engagement de l'auditeur relèverait d'un tiers -par exemple une autorité de régulation, et non de la société auditee, comme c'est déjà le cas dans les coopératives et caisses d'épargne allemandes. La possibilité d'un tel système a été notamment envisagée dans un livre vert sur les leçons de la crise.[\[16\]](#)

Par ailleurs, la possibilité de confier à des agents publics la vérification des procédures de

conformité est mentionnée dans l'argumentaire. Il faut y ajouter qu'il n'est pas satisfaisant que les programmes de conformité soient laissés à l'entière appréciation des entreprises. La supervision de ces programmes pourrait ainsi relever de la compétence de la nouvelle agence.

## Réformer la justice commerciale

La justice commerciale pose problème tant sous l'angle de son fonctionnement, de son indépendance, de sa surveillance que de la prévention des conflits d'intérêts. Le bénévolat est critiquable, ce d'autant qu'il sous-tend que les entreprises employant les juges consulaires continuent à leur verser leur salaire pour le temps consacré à cette activité, ce qui justifie de grandes craintes sous l'angle de l'indépendance. De fait l'Etat a délégué à une justice presque entièrement non-professionnelle, sans contrôle suffisant et sans formation obligatoire, un pan aussi important de l'activité judiciaire (plus de 3000 juges).

Et comme le constate un rapport parlementaire récent sur le sujet, *dans un contexte de « guerre économique » mondiale, les systèmes judiciaires sont utilisés comme des leviers de promotion des économies nationales et constituent des armes précieuses aux mains des États ou des organisations régionales en compétition. Sous cet angle, l'organisation française de la justice commerciale, qui est unique en Europe, peut constituer un handicap plus qu'un atout*[\[17\]](#).

Dans son dernier rapport d'évaluation, le Groupe d'Etats contre la corruption du contrôle de l'Europe (GRECO) recommande aussi qu'une réforme soit conduite afin de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels[\[18\]](#).

## Ajuster le dispositif de sanctions en matière fiscale

Certains dispositions, insérées dans la loi du 6 décembre 2013 ou dans la loi de finance de la même année ont été censurées par le Conseil constitutionnel. Cette censure n'interdit pas de reprendre de telles dispositions en tenant compte des motifs de la censure. Il en va ainsi:

- de la **divulgation des schémas d'optimisation fiscale**, à condition de retenir une définition précise des obligations et des sanctions proportionnées ;
- de la **répression du transfert abusif d'une entreprise vers une autre de fonctions ou de risques**, à condition de définir les notions dans la loi ;
- du montant des **sanctions concernant les personnes morales**, à condition de définir un montant proportionné avec la gravité de l'infraction constatée.

**Reporting pays par pays.**

Les banques françaises et européennes sont depuis 2013 soumises à l'obligation de rendre publiques, dans leurs comptes annuels ou sur leur site internet, des informations suivantes :

A compter de l'exercice 2013, pour une publication en 2014·

- Le nom des implantations et la nature de l'activité,
- Le produit net bancaire (chiffre d'affaires),
- Les effectifs en équivalent temps plein.

A compter de l'exercice 2014, pour une publication en 2015·

- Le bénéfice ou perte avant impôt,
- Le montant des impôts sur les bénéfices dont les implantations sont redevables,
- Les subventions publiques reçues.

Pour le moment rien ne montre que cela ait eu un impact négatif sur leurs activités. L'introduction de ce reporting pays par pays pour les banques et le fait qu'elles s'y soient pliées sans difficulté démontre qu'une telle mesure peut fonctionner en pratique et qu'il ne devrait pas y avoir de problème à la généraliser à l'ensemble des secteurs.

C'est une revendication historique des organisations de la société civile engagées dans la lutte contre l'évasion fiscale des multinationales. Anticor, qui fait partie de la plate forme contre les paradis fiscaux et judiciaires porte cette proposition avec 18 autres associations.

### **Ajuster le dispositif de sanctions pénales.**

L'ajustement concerne d'une part le droit matériel et d'autre part, la procédure.

- il conviendrait d'incriminer le trafic d'influence à l'étranger. Aujourd'hui, quand une enquête permet de remonter les flux financiers jusqu'au destinataire du pot-de-vin, par exemple un ministre étranger, il est encore nécessaire de démontrer son intervention directe pour l'attribution du marché. Cette personne ne peut être atteinte si elle a usé de son influence seulement. L'OCDE rappelait que le vide juridique laissé par l'absence d'extension du trafic d'influence en relation avec la prise de décision d'un agent public étranger a été déploré par de nombreux observateurs non gouvernementaux[\[19\]](#).
- par ailleurs, un fondement législatif doit être donné à la jurisprudence relative au report du point de départ du délai de prescription de l'action publique des infractions occultes ou dissimulées au jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique[\[20\]](#).

## **Enjeux communs**

### **Renforcer la protection des lanceurs d'alerte.**

La législation française a accumulé les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte, mais sans assurer leur protection effective<sup>[21]</sup>. Sur la base de la recommandation Rec(2014)7 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée le 30 avril 2014, Anticor, la Fondation pour une science citoyenne et Transparency International France ont mis leurs réflexions en commun. Ces travaux nous conduisent à proposer une réforme globale de la législation en ce domaine sur les bases suivantes :

- Une définition large du lanceur d'alerte : la nouvelle loi devrait s'appliquer à toute personne qui signale ou révèle des informations concernant un crime, un délit, des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général, dont il a connaissance dans le contexte de sa relation de travail ;
- Une protection effective contre les représailles sur la base des dispositions les plus protectrices de notre législation. En particulier, toute rupture de la relation de travail ou révocation qui résulterait d'un signalement ou tout acte contraire serait nul de plein droit. La nullité emporterait la réintégration du salarié dans son emploi ;
- Un rapprochement de la protection du lanceur d'alerte et de celui du salarié protégé ;
- Une incrimination du fait d'entraver ou de sanctionner un lanceur d'alerte qui a signalé, de bonne foi, des informations concernant un crime, un délit ou un préjudice pour l'intérêt général dont il a eu connaissance dans le cadre de son travail ;
- La désignation d'une autorité en charge de la protection des lanceurs d'alerte, qui pourrait par exemple être confiée à la nouvelle agence. Cette autorité aurait en charge la protection du lanceur d'alerte de bonne foi. Elle déciderait, en tant que de besoin, d'une protection -notamment juridique ou matérielle- destinée à assurer la sécurité de celui-ci. Elle accorderait sa protection au lanceur d'alerte dans les procédures judiciaires en lien avec le signalement. Enfin, elle déterminerait la réparation intégrale du dommage résultant, le cas échéant, pour le lanceur d'alerte, de son signalement. La réparation pourrait être assurée par le fonds prévu à l'article L422-1 du code des assurances.

### **Encadrer strictement le lobbysme.**

Une législation en ce domaine ne saurait concerner uniquement le Parlement. Par ailleurs, le volontariat des acteurs a aujourd'hui atteint ses limites.

En effet, les activités de lobbyisme comportent des risques évidents, d'autant plus élevés que les intérêts en cause sont puissants.

L'évolution de la législation nationale pourrait utilement s'inspirer de l'exemple canadien. Dans ce pays, un commissariat au lobbyisme[22] a été créé en juillet 2008. Le commissaire est un agent indépendant nommé par les deux chambres du Parlement pour un mandat de sept ans. La loi a pour objet d'assurer la transparence et l'imputabilité des activités de lobbying auprès des titulaires d'une charge publique. Le commissaire a pour fonction, notamment :

- de gérer le registre des lobbyistes et de rendre publics les renseignements fournis ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation du public aux exigences de la loi;
- d'effectuer des examens et des enquêtes destinés à assurer l'application de la loi et du code de déontologie des lobbyistes.

Anticor s'était ainsi, en 2013, associée à de nombreuses associations de la société civile, sans être entendu[23].

## **Création d'une autorité de l'intégrité**

Le Service central de prévention de la corruption, créé par la loi du 29 janvier 1993, était novateur. Depuis, des institutions comparables se sont multipliées dans le monde. Mais en France, ce service n'a eu ni les moyens ni la reconnaissance institutionnelle la hauteur des enjeux de sa mission.

Il a toujours été en situation précaire, seule sa dimension symbolique le préservant de la suppression. La Mission interministérielle d'enquête sur les marchés, autre autorité dont la loi du 29 janvier 1993 avait renforcé les pouvoirs, a ainsi été discrètement supprimée.

C'est pourquoi Anticor approuve la création d'une nouvelle agence, dont les compétences ne sont cependant pas précisées dans l'argumentaire.

Cette création pourrait être l'occasion d'un rapprochement des autorités en charge de la probité publique. Le modèle pourrait être celui de la création du Défenseur des droits, qui a en partie remédié au caractère disparate des structures compétentes en ce domaine.

Cette autorité pourrait aussi devenir une véritable Agence de l'Intégrité, qui regrouperait des collèges compétents dans les matières suivantes :

- monitorage des entreprises;
- supervision des programmes de conformité
- contrôle du lobbysme ;
- supervision du contrôle sur les marchés publics;
- contrôle des partenariats public-privé
- transparence de la vie publique;
- prévention des conflits d'intérêts ;
- déontologie de la fonction publique ;
- financement de la vie politique;
- recouvrement des avoirs criminels
- protection des lanceurs d'alerte.

Il appartiendrait également à une telle autorité de définir une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, sur un modèle qui existe dans certains pays étrangers[24].

## Résumé des propositions

- 1. Renforcer la législation sur le financement politique**
- 2. Instituer une condition d'aptitude pour les élections politiques.**
- 3. Généraliser la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière**
- 4. Crée une infraction d'avantage injustifié à soi-même**
- 5. Supprimer la réserve parlementaire**
- 6. Contrôler l'usage de l'indemnité parlementaire de frais de mandat**
- 7. Renforcer le contrôle des marchés publics**
- 8. Réformer les conditions de déclassification de documents "secret défense".**
- 9. Supprimer l'exigence de plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale**
- 10. Contrôler les transactions financières**
- 11. Renforcer l'indépendance des commissaires aux comptes**
- 12. Ajuster le dispositif de sanctions fiscales**
- 13. Soumettre les entreprises au *reporting* pays par pays**
- 14. Ajuster le dispositif de sanctions pénales**
- 15. Renforcer la protection des lanceurs d'alerte.**
- 16. Encadrer strictement le lobbysme**
- 17. Une Agence de l'intégrité, autorité administrative indépendante.**

**15 octobre 2015**

---

[1] *Rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques*, Assemblée nationale, 15 juillet 2015.

[2] 1° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du code pénal ;  
2° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;  
3° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;  
4° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral.

5° les infractions fiscales.

[3] Le Conseil constitutionnel a admis la condition de "bonne moralité" pour les candidats à la magistrature (2012-278 QPC)

[4] proposition n °19.

[5] Voir aussi la proposition 20 du *Rapport pour renouer la confiance publique* : "faire de la CDBF la juridiction compétente pour l'ensemble des ordonnateurs.

[6] Voir *proposition de loi organique visant à supprimer les subventions octroyées par les parlementaires*, présentée par Véronique Besse.

[7] Pétition lancée par Charles de Courson sur Change.org.

[8] Annexe au rapport anticorruption de l'UE, 3 février 2014, Com(2014) 38; la Commission retient une acceptation large de la notion de commande publique;

[9] Rapport d'information sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, Sénat, 25 janvier 2012.

[10] Rapport Anticor, *Marchés publics, Alerte à la corruption*, juillet 2015.

[11] Rapport annuel 2015 : *les partenariats public-privé des collectivités territoriales, des risques à maîtriser*.

[12] Le secret de la défense nationale devant le juge, février 1998.

[13] Référendum du Premier président de la Cour des comptes sur les services de l'Etat et la lutte contre la fraude fiscale internationale.

[14] J.F Gayraud, le nouveau capitalisme criminel, Odile Jacob, 2014.

[15] Voir aussi Finance Watch : Trading à haute fréquence -pourquoi une initiative législative est nécessaire, septembre 2012.

[16] Livre vert : politique en matière d'audit, les leçons de la crise, 13 octobre 2010 Com (2010)351, pp. 12 et s..

[17] Rapport d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale, Assemblée nationale, 24 avril 2013.

[18] Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, publié le 27 janvier 2014.

[19] Rapport de phase 3 sur la mise en oeuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012.

[20] Rapport d'information sur la prescription en matière pénale, présenté par MM. Alain Tourret et Georges Fenech, 20 mai 2015.

[21] Eric Alt, Lanceurs d'alerte, un droit en tension, Semaine juridique ed. générale, 20 octobre 2014; Jean-Marc Sauvé, Lanceurs d'alerte, la sécurisation des canaux et des procédures, 4 février 2015

[22] Voir le site du Commissariat au lobbying du Canada et du commissariat au lobbysme du Québec.

[23] Appel : il est temps de réglementer le lobbysme.

[24] Par ex, au Royaume-uni : UK Anti corruption Plan