



## Projet de Loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et

### à la modernisation de la vie économique

#### Les propositions de 14 organisations de la société civile

24 mars 2016

## Contenu

<b>Nos propositions sur ce que contient le texte.....</b>	<b>2</b>
<b>I. Création d'une Agence de prévention et de détection de la corruption .....</b>	<b>2</b>
Organisations contact : Sherpa, Anticor, Collectif Roosevelt .....	2
<b>II. Création d'une convention de compensation d'intérêt public.....</b>	<b>7</b>
Organisations contact : Anticor, Sherpa, Syndicat de la Magistrature.....	7
<b>III. Encadrement des activités des représentants d'intérêt .....</b>	<b>11</b>
Organisations contact : Anticor, Bloom, Collectif Roosevelt, Oxfam, CCFD-Terre Solidaire .....	11
<b>IV. Protection des lanceurs d'alerte.....</b>	<b>13</b>
Organisations contact : Anticor, Sherpa.....	13
<b>Ce que le texte devrait introduire .....</b>	<b>14</b>
<b>I. Un reporting pays par pays public pour les grandes entreprises françaises .....</b>	<b>14</b>
Organisations contact : CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, ONE France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Sherpa, ATTAC.....	14
<b>II. Bénéficiaires effectifs.....</b>	<b>16</b>
Organisations contact : ONE France, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, Peuples Solidaires-ActionAid France, Sherpa .....	16
<b>III. Publication des contrats pour les entreprises extractives et forestières .....</b>	<b>17</b>
Organisations contact : ONE France, Oxfam .....	17

## Nos propositions sur ce que contient le texte

Nos organisations saluent et soutiennent le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *dit Loi Sapin II*. Ce projet de loi doit être ambitieux pour apporter une réponse à la hauteur des enjeux. Pour ce faire, nos organisations proposent un certain nombre de mesures afin d'en renforcer la portée :

### I. Création d'une Agence de prévention et de détection de la corruption

**Organisations contact : Sherpa, Anticor, Collectif Roosevelt**

**Contexte :** La création de cette Agence fait suite à une série de condamnations d'entreprises françaises à l'étranger, notamment Alstom fin 2014 pour corruption et BNP Paribas pour violation d'embargos. Il s'agit aussi d'une réponse aux critiques de l'OCDE à l'automne 2014 sur l'arsenal législatif français de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et le peu de poursuites des entreprises qui s'en rendent coupables.<sup>1</sup>

#### **Ce que propose le projet de loi :**

L'Agence est placée sous l'autorité conjointe du ministre de la justice et de l'économie. Elle remplacera le Service central de prévention de la corruption qui n'a pas de pouvoir d'enquête. Elle est composée d'un Conseil stratégique et d'une Commission des sanctions. Le Conseil stratégique est consulté par le directeur général de l'Agence pour déterminer la stratégie globale de l'Agence. La Commission des sanctions, quant à elle, se réunit sur saisie du directeur général de l'Agence pour prononcer des sanctions.

L'Agence élabore des lignes directrices pour les acteurs publics et les acteurs privés et elle est dotée d'un pouvoir de conseils, d'enquêtes et de contrôles. Elle conseille sur la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter la corruption et autres infractions associées. Elle pourra également contrôler et éventuellement sanctionner les manquements à l'obligation de mettre en place des mesures de prévention et de détection.

- Acteurs publics :
  - Des missions de conseils et de contrôle quant à la qualité des procédures mises en œuvre par les acteurs publics sont réalisées sur auto-saisine de l'Agence ou à la demande du Premier ministre, des ministres pour leurs services et établissements, des préfets pour leurs services, du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ces contrôles donnent lieu à la rédaction de rapports.
  - Des avis sur la conformité aux lois des personnes physiques ou morales avec lesquelles les acteurs publics envisagent de travailler sont rendus par l'Agence à la demande de ces acteurs.

---

<sup>1</sup> « Vers la création d'une Agence Nationale anti-corruption » (2015), *Reuters*, le 22 juillet 2015. Disponible sur : <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKCN0PW1D120150722>

- Acteurs privés :
  - Les entreprises de plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaire est supérieur à 100 millions d'euros sont obligées de prendre des mesures pour prévenir et détecter la commission en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence.<sup>2</sup>
  - Des contrôles peuvent être effectués sur auto-saisine de l'Agence ou à la demande des ministres de l'économie ou de la justice.
  - Si des manquements sont constatés, le directeur de l'Agence peut adresser un avertissement ou saisir la Commission des sanctions s'il estime nécessaire que soit infligée une amende. La Commission des sanctions doit informer la personne physique ou morale des faits qui lui sont reprochés. Elle peut décider de suivre ou non la nature des sanctions proposées par le directeur de l'Agence.
  - Les montants de l'amende sont plafonnés à 200 000 euros pour les personnes physiques et à 1 000 000 d'euros pour les personnes morales. La Commission des sanctions peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision.
  - Les sanctions pécuniaires sont versées au Trésor public.
  - Le délai de prescription pour l'action de l'Agence est de 3 ans.

#### Nos recommandations :

La création de l'Agence est une avancée positive mais plusieurs problèmes doivent être corrigés :

1. **L'Agence doit avoir un statut véritablement indépendant conformément à l'article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption<sup>3</sup> pour pouvoir mener ses missions à bien sans interférences.** A l'heure actuelle, le fait qu'elle soit placée sous l'autorité conjointe du ministre de la justice et de l'économie ne garantit pas son indépendance. Nous recommandons que l'Agence **soit une autorité administrative indépendante (AAI)<sup>4</sup>**. Par ce statut, l'Agence ne sera pas soumise à l'autorité hiérarchique d'un ministre et disposera d'un certain nombre de prérogatives sans recevoir d'ordres, de consignes ou même de simples conseils des pouvoirs publics. En outre, ses membres ne seront pas révocables. Enfin, pour garantir son indépendance financière et son fonctionnement, un pourcentage des sanctions pécuniaires prononcées par l'Agence doit lui être reversé et un budget stable doit lui être dédié sans que ses ressources puissent varier d'une année à l'autre.
2. **Revoir la composition du Conseil stratégique de l'Agence et de sa Commission des sanctions** : en effet, le texte propose que le Conseil stratégique de l'Agence soit composé de

<sup>2</sup>Code de conduite qui définit les comportements à proscrire; dispositif d'alerte interne pour les situations contraires au code de conduite, cartographie des risques; des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne soient utilisés pour masquer des faits de corruption; mise en place de dispositifs de formations pour les cadres et personnels les plus exposés aux risques de corruption et trafic d'influence ; politique de sanction disciplinaire.

<sup>3</sup> Nations unies (2005), *Convention des Nations unies contre la corruption*, 14 décembre 2005. Disponible sur [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-f.pdf)

<sup>4</sup> « Qu'est-ce qu'une autorité administrative indépendante ? » (2012). Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/qu-est-ce-qu-autorite-administrative-independante-aii.html>

six membres nommés par des politiques (deux par le ministère de la Justice, deux par le ministère de l'Economie et deux par le MAEE), ce qui peut représenter un risque de sujétion au parti politique au gouvernement. Nos organisations recommandent l'ajout de représentants syndicaux, de la société civile et du secteur privé afin d'assurer un équilibre et éviter toute interférence politique.

La Commission des sanctions, quant à elle, est composée de trois magistrats, représentant trois corps différents (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour des comptes). On peut craindre dans ce cas un risque discrétionnaire. Deux magistrats de chaque corps, c'est-à-dire au total six magistrats, permettrait un meilleur équilibre.

3. **L'Agence ne devrait pas être dotée de missions de conseils afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt entre la fonction de conseils et de contrôle.** En effet, l'Agence n'a vocation ni à valider les dispositifs anti-corruption mis en place par les acteurs publics ou économiques ni à en évaluer la qualité ou l'efficacité. Dans le cas contraire, cela reviendrait à paralyser son action répressive en cas de contrôle. Nos organisations recommandent que l'Agence se limite à rendre des avis quant à la conformité aux exigences légales comme le fait l'AMF ainsi qu'à exercer uniquement des missions de contrôle.
4. **Les acteurs publics doivent être soumis à l'obligation de prendre des mesures de prévention et de détection de la corruption ainsi qu'à des sanctions au même titre que les acteurs économiques.** En l'état actuel du texte, les acteurs publics n'y sont pour le moment pas soumis. Par exemple, en cas de contrôle par l'Agence, seul un rapport est émis ; aucune sanction n'est prévue. Aucune distinction ne doit être faite entre secteur public et secteur économique ; les deux pouvant être touchés par la corruption. En outre, assujettir les entités publiques aux mêmes obligations que les acteurs économiques renforcera la crédibilité du dispositif français de lutte contre la corruption.
5. **Des précisions doivent être apportées quant aux « manquements constatés » :** en effet, ce terme n'est pas défini dans le projet de loi ce qui laisse une importante marge d'interprétation et d'appréciation de la gravité des faits avec le risque que certaines affaires de corruption ne soient pas dénoncées à l'autorité judiciaire. Or, dans ce domaine, un manquement s'accompagne généralement d'un acte de corruption. Ce qui est entendu par manquement doit donc être clairement défini. La loi devra par exemple spécifier qu'il s'agira de constater un manquement quant à l'obligation pour les acteurs publics et économiques de prévenir et de détecter les risques de corruption et devra également préciser qui sera en charge de constater le manquement.
6. **Les mesures prises pour prévenir et détecter la corruption par les acteurs doivent être mises en œuvre de manière effective.** En d'autres termes, les acteurs devront démontrer qu'ils auront effectivement tout mis en œuvre pour réduire les risques de corruption, notamment en mettant en évidence les procédures suivies et les mécanismes mis en place. Elles devront également montrer qu'elles ont mis leurs dispositifs à l'épreuve. L'effectivité est le garant de la lutte contre la corruption et permettra de diminuer le risque de mise en place de programmes anti-corruption dits de façade sans réelle volonté ni engagement de lutter contre la corruption. **L'expression «de manière effective» doit donc apparaître dans la loi.**

7. **La liste des mesures que les acteurs publics et économiques doivent prendre pour prévenir et détecter la corruption doit être précisée comme non exhaustive.** La corruption étant un phénomène en constante mutation, il n'est pas possible de prévoir l'ensemble des mesures permettant d'éviter les risques de corruption. Ainsi, en cas de détection de corruption, les acteurs publics ou économiques pourraient indiquer qu'ils avaient mis en place les mesures prévues dans la loi pour diminuer leur responsabilité alors que d'autres mesures auraient pu ou dû être adoptées. Par ailleurs, les lignes directrices qui seront adoptées par l'Agence devront être régulièrement révisées afin de prendre en compte l'évolution des pratiques.
8. **L'engagement de la responsabilité du directeur général de l'Agence doit être prévu :** du fait de sa position, le directeur général de l'Agence disposera de prérogatives lui permettant d'estimer s'il est nécessaire de saisir la Commission des sanctions en cas de manquement constaté. En contrepartie de ce pouvoir, il devrait être prévu la possibilité d'engager la responsabilité du directeur général de l'Agence si la saisine de la Commission des sanctions s'était avérée nécessaire.
9. **Le rôle et la participation de la société civile doivent être affirmés et être au cœur de ce nouveau dispositif de lutte contre la corruption.** A l'heure actuelle, le texte ne fait nulle mention de la société civile, en dépit de l'expertise reconnue de certaines organisations en matière de lutte contre la corruption. Les organisations de la société civile devront notamment avoir le droit de saisir l'Agence sur des faits de corruption commis par des entités publiques ou économiques. En cas de refus de l'Agence de se saisir suite à une demande des organisations de la société civile, l'Agence devra motiver son refus. Les organisations de la société civile devront également pouvoir participer à l'élaboration du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption.
10. **Un encadrement strict des experts qui interviendraient pour le compte de l'Agence doit être prévu dans le cadre du projet de loi afin de prévenir les conflits d'intérêt.<sup>5</sup>** Des règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêt doivent donc être adoptées dans le cadre du projet de loi pour encadrer de façon très précise les conditions dans lesquelles ces experts pourront agir auprès de l'Agence, notamment lors des missions de contrôle et de l'exécution de la peine de mise en conformité. Pour ce faire, chaque expert recruté par l'Agence devra effectuer une déclaration publique et divulguer les intérêts qui le lient aux entités contrôlées (publiques ou économiques), en particulier les fonctions, missions ou mandats qu'il a détenus ou qu'il détient. L'expert devra également signer une charte éthique engageant sa responsabilité et il ne pourra suivre des dossiers concernant des entités dans lesquelles lui ou des proches exercent ou ont exercé des fonctions ou eu un intérêt. Un délai de carence pourra être prévu pour réduire les risques de conflit d'intérêt et de pantouflage. Le nom des experts recrutés devra également être rendu public comme c'est le cas pour les experts judiciaires.

---

<sup>5</sup> De telles règles sont également prévues pour l'AMF et sont énoncées dans le code monétaire et financier ainsi que dans le règlement général de l'AMF. S'agissant de l'Agence, un dispositif similaire doit être prévu. Voir AMF, Règlement général.

11. **Aucune diminution de peine en cas de mise en place de plan de prévention et de détection de la corruption ne doit être envisagée à moins que l'entité concernée ne puisse démontrer et justifier qu'elle a effectivement tout mis en œuvre pour prévenir et détecter des faits de corruption.**
12. **Le rapport d'activité annuel de l'Agence doit être rendu public.** Le fait que le texte ne le prévoit pas pour le moment constitue un grave problème de transparence. Le rapport d'activité annuel devra notamment contenir la liste des manquements constatés et les raisons pour lesquelles aucune sanction n'a été prise, le cas échéant.
13. **Les montants des sanctions prévus dans le projet de loi doivent être cohérents :** à l'heure actuelle, le montant de l'amende est deux fois plus élevé en cas de non-respect de la peine de mise en conformité (2 millions d'euros pour les personnes morales) qu'en cas de manquement à l'obligation de prévention et détection de la corruption (1 million d'euros pour les personnes morales). Les sanctions devraient être alignées sur ce qui est prévu en cas de corruption d'agent public étranger. En d'autres termes, 5 millions d'euros pour les personnes morales et 1 million d'euros pour les personnes physiques ou le double du produit de l'infraction.
14. **Les délais de prescription doivent être allongés à au moins 6 ans.** Les trois ans actuellement proposés dans le projet de loi sont trop courts. Il faudrait s'aligner sur ce que prévoit la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale discutée en ce moment au Parlement<sup>6</sup>, c'est-à-dire un délai de prescription de 6 ans qui, dans le cas d'infractions occultes ou dissimulées, ne commence à courir qu'à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique.

---

<sup>6</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/reforme\\_prescription\\_matiere\\_penale.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/reforme_prescription_matiere_penale.asp)

## II. Création d'une convention de compensation d'intérêt public

**Organisations contact : Anticor, Sherpa, Syndicat de la Magistrature**

**Contexte :** En France il n'existe quasi aucune condamnation d'entreprises pour corruption d'agent public étranger. D'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Etats-Unis ont fait le choix de la justice transactionnelle qui permet aux entreprises soupçonnées de corruption de payer une amende. Elles doivent reconnaître les faits de corruption, sans pour autant reconnaître leur culpabilité.

### **Ce que propose le projet de loi :**

Le projet de loi propose de rendre possible la signature d'une convention pour une entreprise mise en cause pour des délits de corruption. Cette convention introduirait :

- une obligation de paiement – l'amende à laquelle serait soumise l'entreprise pouvant aller jusqu'à 30 % de son chiffre d'affaires,
- une obligation de se soumettre pour une durée de trois ans maximum et sous le contrôle de l'Agence à un programme de mise en conformité.

D'autre part cette convention :

- présentera un exposé précis des faits, circonscrits dans le temps et l'espace ainsi que la qualification juridique susceptible de leur être appliqués. Aucune reconnaissance de culpabilité de l'entreprise mise en cause n'est ainsi prévue,
- n'a pas les effets d'un jugement de condamnation, elle éteint l'action publique dès lors que les obligations prévues dans la convention ont été exécutées et n'est pas inscrite au casier judiciaire,
- doit être validée par un juge.

Enfin, l'ordonnance de validation et la convention doivent être publiées sur le site internet de l'Agence.

### **Nos recommandations :**

**Nos organisations recommandent la suppression de cet article dans la loi pour les raisons suivantes :**

- **Il s'agit d'un pas vers une déresponsabilisation des personnes morales pour des faits de corruption et une impunité de fait, à contrecourant des initiatives internationales et nationales en cours :** au niveau français, une proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre est en seconde lecture à l'Assemblée nationale.<sup>7</sup> Cette proposition de loi oblige les sociétés mères à mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance afin d'identifier et prévenir la réalisation de risques, notamment prévenir les comportements de corruption active ou passive au sein de la société et des sociétés qu'elle contrôle. En cas de non-respect de ces obligations, leur responsabilité peut être engagée. Ainsi, instaurer un principe de transaction pour des faits de corruption sans engagement de la responsabilité des personnes morales est en contradiction avec les réformes législatives en cours visant un meilleur encadrement de leur responsabilité vis-à-vis des opérations qu'elles mènent. Par

---

<sup>7</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3239.asp>

ailleurs, les citoyens sont de plus en plus vigilants sur l'impunité dont bénéficient certains acteurs économiques et s'en émeuvent comme le démontrent les scandales Luxleaks et Swissleaks ou encore des catastrophes comme le Rana Plaza.<sup>8</sup>

- **La disparition de la culpabilité est un véritable problème** : en effet, le texte ne prévoit pas une reconnaissance de culpabilité de l'entité mise en cause. Une fois signée, cette convention « éteint l'action publique » ce qui signifie qu'elle n'est pas inscrite au casier judiciaire et que l'entreprise n'est pas reconnue coupable. Cela créera, de facto, une différence de situation entre les personnes morales qui ont commis une infraction pour laquelle la loi prévoit une convention de compensation d'intérêt public et les autres. Cela aurait des effets dévastateurs sur le principe d'égalité devant la loi en instaurant un système judiciaire à deux vitesses. Cela pourrait être perçu comme un traitement de faveur au profit d'une catégorie d'auteurs d'infractions. Ensuite, en ne prévoyant pas de reconnaissance de culpabilité, on ne recherche pas la manifestation de la vérité mais un compromis : un simple exposé des faits. Cette transaction empêcherait en effet tout procès et donc un examen minutieux des faits. Enfin, la reconnaissance de culpabilité permet une réelle remise en cause des pratiques en cours au sein de l'entité visée. On peut également légitimement se demander pourquoi accepter de transiger et de payer une amende, certes conséquente, lorsque l'on n'a pas commis d'infraction et que l'on n'est pas coupable.

Dans son rapport sur le renforcement de la lutte contre la corruption transnationale de 2015, la Commission ad-hoc du club des juristes (composée, entre autres, d'entreprises telles que Total, Thalès, et Lagardère) recommande le recours à la Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et non au modèle de la transaction américaine.<sup>9</sup> Elle souligne que l'opinion n'est pas disposée à accepter que la corruption puisse faire l'objet d'une procédure qui ne donne pas formellement lieu à des poursuites.

- **Le risque d'absence de poursuites contre les personnes physiques est également non négligeable** : le texte ne prévoit en effet rien sur ce point mais il est vraisemblable que l'absence de poursuite du dirigeant ou des salariés sera une condition implicite de la convention ; les procureurs ne pourront recourir efficacement à cette mesure qu'en faisant savoir qu'une fois l'amende payée, les poursuites seront considérées comme inopportunes.
- **L'impact de la justice transactionnelle sur les changements de pratiques n'est pas aujourd'hui avéré**. Une étude réalisée par le Congrès américain recommande que le département de la justice américain (DOJ) analyse précisément l'effectivité des accords transactionnels qu'ils concluent.<sup>10</sup> Or, à ce jour, aucune étude sur cette question n'a encore été réalisée. Par ailleurs, des voix s'élèvent et remettent

---

<sup>8</sup> <http://www.asso-sherpa.org/une-large-majorite-de-francais-souhaite-la-fin-de-limpunite-des-multinationales-que-feront-les-deputes-lors-de-lexamen-en-pleniere-de-la-loi-sur-le-devoir-de-vigilance#.VuWYebXtlw>

<sup>9</sup> Commission ad hoc du Club des juristes (2015), Rapport du renforcement de la lutte contre la corruption, mars 2015.

Disponible sur : <http://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2015/04/RapportCorruptionTransnationaleCDJ.pdf>

<sup>10</sup> US Government Accountability Office, *DOJ Has Taken Steps to Better Track Its Use of Deferred and Non-Prosecution Agreements, but Should Evaluate Effectiveness*, décembre 2009, p.2. Disponible sur :

<http://www.gao.gov/products/GAO-10-110>



régulièrement en cause ce mécanisme, en particulier des juges et des universitaires.<sup>11</sup> Enfin, on note que dans la grande majorité des accords signés aux Etats-Unis, aucun changement de personnel au sein de l'entité concernée ne s'en est suivi<sup>12</sup>. Ainsi, comment affirmer qu'une culture d'intégrité est mise en place si ceux-là même qui ont commis des actes de corruption sont encore en poste ?

- **Les risques d'effet non-dissuasif de ce dispositif sont importants.** Le montant qui figure actuellement dans le texte de loi, 30 % du chiffre d'affaires, peut paraître dissuasif mais il s'agit d'un montant maximal : il n'y a pas de montant plancher. Dans la mesure où la France est souvent critiquée pour son laxisme s'agissant du faible nombre de poursuites et des sanctions infligées, on peut se demander si une sanction financière exemplaire serait réellement prononcée à travers la transaction. Si aux Etats-Unis les entreprises préfèrent transiger et se montrent coopératives, c'est parce qu'elles redoutent le procès : en cas de condamnation, les sanctions sont extrêmement lourdes (à la fois au niveau financier et réputationnel mais également risque d'exclusion du marché américain). Il faut aussi noter la place importante qu'occupent les lanceurs d'alerte aux Etats-Unis qui sont encouragés à dénoncer les faits délictueux en percevant une « récompense » ce qui participe à l'effet de dissuasion. C'est l'ensemble de ces éléments qui permet au système américain d'être dissuasif. Or, ces conditions ne sont pas réunies en France. Ainsi, au vu des pratiques en cours en France, la transaction pourrait-elle avoir le même effet ? Par ailleurs, il ne faudrait pas que des programmes de prévention et de détection de la corruption soient mis en place au sein des entreprises dans l'unique but de pouvoir bénéficier de la transaction, sans réelle volonté de lutter contre la corruption.
- Contrairement à ce qui est parfois soutenu, **la transaction pénale ne préviendra pas les poursuites des entreprises françaises à l'étranger.** D'abord, parce que le principe selon lequel nul ne peut être poursuivi deux fois pour les mêmes faits ne s'applique pas en droit international. Ensuite, parce que les partenaires commerciaux de la France, et en particulier les Etats-Unis, conçoivent leur compétence universelle comme un instrument de domination économique. Ils n'y renonceront évidemment pas en raison de la mise en œuvre de ce projet de loi.<sup>13</sup>
- Le principe de la transaction ne prend pas en compte les victimes de la corruption souvent issues de pays en développement. Des mécanismes alternatifs devraient être pensés comme la confiscation du produit tiré de l'infraction ainsi que sa restitution au profit des populations victimes de corruption.

---

<sup>11</sup> RAKOFF JS (2014), « The Financial Crisis, why have no high level executives been prosecuted ? », *The New York Review of Books*, 9 janvier 2014. Disponible sur : <http://www.nybooks.com/articles/2014/01/09/financial-crisis-why-no-executive-prosecutions>.

<sup>12</sup> Searle Civil Justice Institute, *Trends in the use of non-prosecution, deferred prosecution, and plea agreements in the settlement of alleged corporate criminal wrongdoing*, avril 2015, p. 51

<sup>13</sup> Lopez O., (2016) Lois Anticorruption, « Les entreprises françaises face au risque de double condamnation », *latribune.fr* ; 7 mars 2016 <http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/lois-anticorruption-les-entreprises-francaises-face-au-risque-de-double-condamnation-555674.html>

- Enfin, dans son rapport de suivi, l'OCDE ne recommandait pas à la France d'instituer des deals de justice<sup>14</sup>. Certes, elle constatait l'inefficacité française en matière de lutte contre la corruption d'agents publics à l'étranger. Mais elle recommandait l'indépendance des enquêtes judiciaires, le droit pour la justice d'accéder plus facilement aux documents "secret défense", l'allongement du délai de prescription, etc. Elle s'inquiétait aussi vivement du manque d'indépendance du parquet. Le projet de loi devrait donc répondre à ses inquiétudes en dotant la justice des moyens nécessaires pour réaliser ses missions.

**En conclusion, nos organisations préconisent la suppression de la convention de compensation d'intérêt public.**

---

<sup>14</sup> OCDE (2014), « France rapport de suivi écrit de phase III et recommandations », décembre 2014, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/france-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm>

### III. Encadrement des activités des représentants d'intérêt

**Organisations contact : Anticor, Bloom, Collectif Roosevelt, Oxfam, CCFD-Terre Solidaire**

**Contexte :** En janvier 2015, le Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a remis au président Hollande un rapport sur l'exemplarité des responsables publics dit « rapport Nadal »<sup>15</sup>. Parmi les propositions de ce rapport, figurait la mise en place d'un registre obligatoire des lobbys. Pour le moment, il existe en France deux registres, un pour les lobbyistes de l'Assemblée<sup>16</sup>, l'autre pour les lobbyistes du Sénat<sup>17</sup>; mais ces registres ne fonctionnent que sur une base exclusivement volontaire.

#### **Ce que contient le texte :**

- Obligation pour les lobbyistes de respecter une série de bonnes pratiques<sup>18</sup>, pour favoriser la transparence et l'expression d'intérêts pluralistes.
- Obligation pour les lobbyistes de s'inscrire sur un registre public.
- Sont concernés : les représentants d'intérêts qui veulent entrer en communication avec le président de la République ou ses collaborateurs, les ministres ou leur cabinet, les responsables des autorités administratives indépendantes ou certains hauts fonctionnaires.
- Ne sont pas concernés : les élus, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, les associations à objet culturel.
- La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) aura le pouvoir de sanctionner les dérapages déontologiques les plus graves via des mises en demeure ou des amendes pouvant atteindre 30 000 euros.

#### **Nos recommandations :**

1. **Les lobbys qui approchent les parlementaires, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat doivent également être tenus de s'enregistrer.** Le fait que des registres existent déjà à l'Assemblée ou au Sénat ne peut pas être un argument car l'inscription sur ces registres n'est pas obligatoire.
2. **Les associations culturelles et les partenaires sociaux doivent également être tenus de s'enregistrer :** le fait d'avoir exclu les syndicats, y compris le MEDEF notamment est un manquement important.
3. **Les lobbyistes doivent être obligés de signaler le montant des dépenses engagées dans leur travail d'influence.** En ne le précisant pas, le texte va moins loin que le registre européen<sup>19</sup> et que les registres volontaires de l'Assemblée. En consultant ces derniers,

---

<sup>15</sup> NADAL JL (2015), *Renouer la confiance publique - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, janvier 2015, Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>

<sup>16</sup> Assemblée Nationale, Tableau des représentants d'intérêt, Disponible sur : [http://www2.assemblee-nationale.fr/representant/representant\\_interet\\_liste](http://www2.assemblee-nationale.fr/representant/representant_interet_liste)

<sup>17</sup> Sénat, Les groupes d'intérêt au Sénat, Disponible sur : [http://www.senat.fr/role/groupes\\_interet.html](http://www.senat.fr/role/groupes_interet.html)

<sup>18</sup> Dévoiler l'identité de leur client dès qu'ils contactent un responsable public, s'abstenir d'offrir des cadeaux de valeur significative, de fournir des informations trompeuses, de revendre à des tiers des documents du gouvernement, d'inciter leur interlocuteur à enfreindre ses propres règles déontologiques, d'organiser des colloques avec prises de parole rémunérées dans l'enceinte de bâtiments administratifs.

<sup>19</sup> Le registre européen demande aux représentants d'intérêt de fournir les informations suivantes : objectif et missions ; activités conduites ; sujets concernés ; participation à des auditions ; participations à des groupes d'experts/comités

nous avons par exemple constaté qu'Engie avait déclaré 450 000 euros de lobbying auprès des parlementaires pour l'année 2014, soit 10 fois plus qu'Agir pour l'Environnement.

4. **Des sanctions plus élevées en cas d'infractions des règles déontologiques doivent être prévues.** Pour le moment le texte prévoit une mise en demeure et 30 000 euros d'amende si récidive. Ce montant est trop faible au vu des montants engagés.
5. Rendre accessible au moment de l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret « la liste des personnes entendues, des réunions et auditions organisées, des consultations menées et des contributions reçues ». Cette « **empreinte normative** » était préconisée par le rapport Nadal. Selon le Président de la HATVP, il s'agit d'un « corollaire indispensable » à la création du registre. « *Il serait en effet inutile de connaître [les lobbyistes] tout en ignorant lesquelles de ces personnes sont effectivement entendues lors de l'élaboration des normes.* »<sup>20</sup>. François Hollande s'y était engagé en déclarant en janvier 2015 : « *Les citoyens sauront qui est intervenu, à quel niveau, auprès des décideurs publics, pour améliorer, corriger, modifier une réforme, et quels ont été les arguments utilisés* »<sup>21</sup>.

---

consultatifs ; types de documents produits et campagnes menées (événements, colloque, voyages d'études...) ; nombre total de personnes qui participent à la représentation de ses intérêts ; liste des associations/réseaux financés ou dont l'organisation est membre ; budget et sources de financement / chiffre d'affaires ; dépenses consacrées au lobbying ; existence d'une charte de lobbying dédiée, secteur d'activité, typologie des organisations basée sur la finalité et non le statut juridique (a minima, celle de l'UE). Voir Union européenne, Registre de transparence, disponible sur : <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/ri/registering.do?locale=fr>

<sup>20</sup> NADAL, op.cit., p80

<sup>21</sup> HOLLANDE F. (2015), *Discours à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées*, 20 janvier 2015. Disponible sur : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-a-l-occasion-des-v-ux-aux-corps-constitues-et-aux-bureaux-des-assemblees/>

## IV. Protection des lanceurs d'alerte

### Organisations contact : Anticor, Sherpa

**Contexte :** en France, il n'existe pas de loi globale qui protège les lanceurs d'alerte. Entre 2007 et 2015, la France a adopté six lois concernant chacune un domaine particulier et ne garantissant pas le même type de protection.

**Ce que contient le texte :** Il est prévu que l'Agence soit en capacité de renseigner les lanceurs d'alerte, d'anonymiser les signalements et, potentiellement, de les dédommager. Mais cela ne concerne que les lanceurs d'alerte sur les questions de corruption et de trafic d'influence. La définition retenue [dans les missions de l'agence] est « *les personnes souhaitant relater ou témoigner de faits susceptibles de constituer des infractions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme* ».

Mais la protection des lanceurs d'alerte est évoquée dans d'autres articles : l'art. 10 « protection des lanceurs d'alerte dans le secteur financier » crée une seconde définition interne au projet de loi, circonscrite aux « manquements » à la législation européenne financière, et un 7<sup>ème</sup> signalement protégé (auprès des seules AMF et ACP) avec une 7<sup>ème</sup> rédaction de la protection accordée (une 7<sup>ème</sup> liste des protections, différente des 6 précédentes dans les 6 lois de 2007 à 2015). Dans l'art. 11, les dispositifs d'alerte, obligatoires dans les entreprises, sont quant à eux circonscrits au seul enregistrement « *des conduites ou situations contraires au code de conduite de la société* », soit une troisième définition implicite du lanceur d'alerte dissemblable des deux articles précédents, définition en contradiction avec la législation française (qui ne protège pas ce signalement, de culture anglo-saxonne) ou la CNIL.

### Nos recommandations :

- Le projet de loi doit inclure « la proposition de loi globale relative à la protection des lanceurs d'alerte »<sup>22</sup> présentée par le député Yann Galut le 3 décembre 2015 : si le projet de loi introduit une protection des lanceurs d'alerte conforme aux standards internationaux (protection contre les représailles, anonymat, prise en charge des frais de procédure, publication annuelle des résultats) il ne concerne que les lanceurs d'alerte qui dénoncent des faits de corruption. Il est nécessaire d'avoir un texte unique, qui protège tous les lanceurs d'alerte, définis comme suit : « toute personne signalant un crime, un délit, une menace ou d'un préjudice grave pour l'intérêt général dont elle a connaissance dans le contexte de la relation de travail ».
- Unifier les 7 textes de protection des lanceurs d'alerte sur le mieux disant, c'est-à-dire sur la proposition parlementaire de loi de Yann Galut.

---

<sup>22</sup> GALUT Y, (2015), « proposition de loi globale relative à la protection des lanceurs d'alerte », 3 décembre 2015. Disponible sur : <[http://www.transparency-france.org/e\\_upload/div/ppl\\_yann\\_galut\\_relative\\_a\\_la\\_protection\\_des\\_lanceurs\\_dalerte\\_031215.pdf](http://www.transparency-france.org/e_upload/div/ppl_yann_galut_relative_a_la_protection_des_lanceurs_dalerte_031215.pdf)>

## Ce que le texte devrait introduire

### I. Un reporting pays par pays public pour les grandes entreprises françaises

**Organisations contact : CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, ONE France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Sherpa, ATTAC**

**Contexte :** Le reporting pays par pays public est une mesure importante pour lutter contre l'évasion fiscale. Cela consiste à exiger des entreprises qu'elles rendent publiques des informations concernant leurs activités et les impôts qu'elles payent dans tous les pays où elles sont présentes. Cette mesure est déjà obligatoire pour les banques françaises et européennes depuis 2013<sup>23</sup>. Les députés français ont affiché leur soutien au reporting public pour tous les secteurs en le votant à deux reprises en décembre 2015, avant que la proposition ne soit finalement rejetée à la suite d'une manœuvre du gouvernement<sup>24</sup>.

**Le projet de loi représente une des dernières occasions d'introduire cette mesure** pendant le mandat de François Hollande. Il s'y était en effet engagé le 10 avril 2013<sup>25</sup>.

De plus le contexte européen n'a jamais été aussi favorable à l'introduction de cette mesure :

- Depuis l'épisode français de décembre, les Belges ont suivi l'exemple et une proposition de loi a été déposée par les députés Verts. En Italie et en Angleterre, des initiatives similaires sont en cours de préparation.
- Plusieurs Commissaires de la Commission européenne se sont déclarés en faveur de cette mesure : Pierre Moscovici, commissaire aux affaires économiques, Margrethe Vestager<sup>26</sup>, commissaire européenne à la concurrence fin janvier 2016 mais aussi George Osborne<sup>27</sup> ;
- L'étude d'impact de la Commission européenne sur le reporting public sera rendue publique le 12 avril 2016. Le 7 février, un article dans le *Guardian* annonçait que

<sup>23</sup> En mars 2013 les députés français ont introduit dans la loi bancaire n° 2013-672 un amendement exigeant des banques françaises qu'elles publient des informations concernant leurs activités (chiffre d'affaires, nombre d'employés et nombre de filiales) dans tous les pays où elles sont présentes. Voir *Loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires*, art 7. Disponible sur : <[https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000027754539](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000027754539)>. La même obligation a été introduite au niveau européen, avec l'ajout des bénéficiaires, des impôts payés et des subventions publiques reçues, dans la directive CRD IV adoptée en juin 2013. Voir *Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, art 89*. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=FR>>

<sup>24</sup> Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires, (2015), « Une manœuvre à l'Assemblée nationale fait voler en éclats l'ambition de transparence fiscale des députés », communiqué, 16 décembre 2015. Disponible sur :

<http://www.stopparadisfiscaux.fr/qui-somme-nous/plateformes-regionales-43/article/reactive-une-manoeuvre-a-l>

<sup>25</sup> « Les banques françaises devront rendre publique, chaque année, la liste de toutes leurs filiales, partout dans le monde, et pays par pays. Elles devront indiquer la nature de leurs activités. (...) L'ensemble de ces informations seront publiques et à la disposition de tous. Je veux que cette obligation soit également appliquée au niveau de l'Union européenne et, demain, étendue aux grandes entreprises. » Voir HOLLANDE F. (2013), Déclaration du président de la République, 10 avril 2013, disponible sur : <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-4/>

<sup>26</sup> VALERO J., (2016), « We should thank the Luxleaks whistleblowers », euractiv.fr, 11 janvier 2016. Disponible sur : <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/vestager-everyone-should-thank-whistleblowers-who-uncovered-luxleaks-320829>

<sup>27</sup> HOULDER V. et PARKER G., (2016) « Osborne backs push for multinationals tax transparency », *Financial Times*, 31 janvier 2016. Disponible sur : <https://next.ft.com/content/d424f3a0-c831-11e5-be0b-b7ece4e953a0>

selon les sources du journaliste, les résultats de l'étude allaient être en faveur d'un reporting pays par pays public.<sup>28</sup> Depuis, Monsieur Christian Eckert a déclaré que « Au printemps prochain, la loi Sapin II fournira peut-être un véhicule législatif adéquat pour transcrire cette disposition ».<sup>29</sup>

### **Recommandation :**

Introduire dans le projet de loi une disposition obligeant les grandes entreprises françaises à publier des informations concernant leurs activités et les impôts qu'elles payent dans tous les pays où elles sont implantées.

- **Périmètre géographique :**

Les entreprises françaises doivent publier des informations dans tous les pays où elles sont implantées.

- **Entreprises concernées :**

Le seuil adopté en juillet 2015 par les eurodéputés dans le cadre des discussions sur la directive sur les droits des actionnaires<sup>30</sup> (qui retient la définition européenne de 'grande entreprise') doit être privilégié, soit deux des trois critères suivants : 20 millions de total de bilan, 40 millions de chiffres d'affaires ou 250 employés. Ce seuil permettrait d'inclure l'ensemble des entreprises susceptibles de transférer leurs bénéfices d'une filiale à une autre pour échapper à l'impôt<sup>31</sup>. En revanche le seuil du reporting confidentiel de l'OCDE est de 750 millions de chiffre d'affaires : il exclut 85 à 90% des entreprises de l'aveu même de l'OCDE.<sup>32</sup>

- **Informations requises :**

- Liste des filiales et activités
- Chiffre d'affaires
- Bénéfices
- Impôts payés
- Subventions : cette information devrait inclure également les crédits d'impôts (CIR, CICE)

---

<sup>28</sup> MARKS S. and TRAYNOR I., (2016) « EU proposals will force multinationals to disclose tax arrangements », *The Guardian*, 7 février 2016. Disponible sur : [http://www.theguardian.com/world/2016/feb/07/eu-multinationals-tax-arrangements-us-google-amazon?CMP=share\\_btn\\_tw](http://www.theguardian.com/world/2016/feb/07/eu-multinationals-tax-arrangements-us-google-amazon?CMP=share_btn_tw)

<sup>29</sup> FEUERSTEIN I., (2016), « Bercy ne ferme plus la porte au reporting public », *Les Echos*, 21 février 2016. Disponible sur : <http://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/021713194123-fiscalite-bercy-ne-ferme-plus-la-porte-au-reporting-public-1201711.php>

<sup>30</sup> Parlement européen, (2015), *Amendements du Parlement européen, adoptés le 8 juillet 2015, à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et la directive 2013/34/UE en ce qui concerne certains éléments de la déclaration sur la gouvernance d'entreprise (COM(2014)0213 – C7-0147/2014 – 2014/0121(COD))* 8 juillet 2015, art 18 bis. Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0257+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>31</sup> Voir par exemple le cas de l'entreprise African Minerals Ltd en Sierra Leone dont le chiffre d'affaires représente 21% du PIB national et qui, tout en bénéficiant de nombreuses exemptions fiscales, n'aurait pas été concernée par le seuil de l'OCDE de 750 millions de chiffre d'affaires. Voir Christian Aid (2014) « *Losing out Sierra Leone's massive revenue losses from tax incentives* », avril 2014. Disponible sur : <http://www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf>

<sup>32</sup> OCDE, (2015), "Action 13: Guidance on the Implementation of Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting" p4. Disponible sur : <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-13-guidance-implementation-tp-documentation-cbc-reporting.pdf>

- Nombre d'employés
- Actifs (immobilisations corporelles)<sup>33</sup>
- Ventes et achats<sup>34</sup>

Ces huit informations sont celles adoptées par les eurodéputés dans le cadre des discussions sur la directive droits des actionnaires. Elles sont essentielles pour permettre à chacun de mesurer si les impôts payés par une entreprise correspondent à son activité réelle sur un territoire.

## II. Bénéficiaires effectifs

**Organisations contact : ONE France, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, Peuples Solidaires-ActionAid France, Sherpa**

### Contexte :

La quatrième directive anti-blanchiment a été adoptée le 20 mai 2015<sup>35</sup>. Elle introduit une obligation pour tous les Etats membres de créer un registre des propriétaires réels (bénéficiaires effectifs) des sociétés et des trusts. Il s'agit d'une mesure de lutte contre les sociétés écrans, au cœur de nombreux montages d'opacité financière. Or, pour que cette mesure soit efficace, la société civile, ainsi que le Parlement européen, avait demandé à ce que ces informations soient rendues publiques. Pour le moment, la directive prévoit que les registres seront accessibles aux personnes qui pourront démontrer un « intérêt légitime ». Ce sont les Etats membres qui décideront, au moment de la transposition, de la définition de cet « intérêt légitime ». Les Etats membres peuvent aussi décider de rendre les informations publiques à tout citoyen ; la directive ne formulant qu'un plancher. La France s'était prononcée en faveur d'un registre public<sup>36</sup>. Les Anglais ont transposé cette directive et ont créé un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés,<sup>37</sup> les Pays-Bas prévoient la même chose.

<sup>33</sup> Les immobilisations corporelles (priorités, usines, équipements) peuvent être utilisées comme un bon indicateur d'activité économique réelle, en particulier dans les secteurs industriels (et qui était notamment inclus dans la première proposition de la commission européenne d'Assiette Commune Consolidée d'Imposition des Sociétés). Les actifs peuvent ainsi donner une bonne image de la distorsion entre l'activité économique réelle et celle déclarée / imposée : des filiales présentes dans des pays essentiellement pour faciliter le transfert de bénéfices aura très peu d'actifs (contrairement aux pays de production).

<sup>34</sup> Les achats en particulier permettent de distinguer ce qui a été réellement produit dans le pays. Si les achats sont très bas pour un chiffre d'affaires élevé, soit l'entreprise fait énormément de plus-value (ce qui devrait se retrouver dans les bénéfices), soit les bénéfices sont transférés pour échapper à l'impôt.

<sup>35</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

<sup>36</sup> CRISP James, (2014), « La Directive Antiblanchiment vidée de son ambition de transparence », *Euractiv.fr*, 18 décembre 2014. Disponible sur : <http://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/la-directive-anti-blanchiment-vidée-de-son-ambition-de-transparence/>. Depuis, la France a publié son plan d'action pour adhérer à l'initiative « Open Government Partnership » dont elle prendra la présidence en octobre. Dans ce plan d'action, la France ne parle plus que d'un « accès largement ouvert à des informations utiles, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques ».

[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/2015%2007%2009\\_Plan%20gouvernement%20ouvert%20FR%20Version%20Finale.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/2015%2007%2009_Plan%20gouvernement%20ouvert%20FR%20Version%20Finale.pdf).

<sup>37</sup> Small Business, Enterprise and Employment Act 2015, Chapitre 7, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/part/7/enacted>, et documents d'accompagnement



Initialement, la transposition de cette directive devait figurer dans le projet de loi. Mais aujourd'hui, il semble que le gouvernement ait décidé de transposer cette directive par ordonnance. En plus, il n'est plus très clair si le gouvernement souhaite ouvrir l'information à tous les citoyens. Dans son plan d'action « Open Government Partnership »<sup>38</sup>, le gouvernement ne parlait plus que d'un « accès largement ouvert » et non pas public.

Enfin, la directive demande également l'instauration d'un registre des bénéficiaires effectifs des trusts. L'article 11 de la loi de décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière institue un registre public des trusts.<sup>39</sup> Les modalités de consultation du registre doivent être précisées par décret en Conseil d'Etat. A l'heure actuelle, aucun décret d'application n'a été pris sur le sujet.

#### **Proposition :**

Une telle mesure ne doit pas manquer dans un projet de loi qui porte sur la transparence de la vie économique. Il nous semble également important que le dispositif soit transposé par une loi plutôt que par un décret ou une ordonnance pour que les parlementaires puissent s'assurer que l'accès aux informations soit réellement ouvert à tous les citoyens et pas seulement à ceux qui ont un « intérêt légitime », notion floue, non définie juridiquement et qui engorgerait l'administration.

La représentation nationale pourrait proposer un amendement pour s'assurer que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés soient incorporées dans le Registre du commerce et des sociétés, en open data<sup>40</sup> et accessible à tous les citoyens sans demande ou autorisation préalables. En outre, la France vient de se porter candidate à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). La norme de l'ITIE prévoit l'instauration d'un registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives. Instaurer un registre public dès à présent évitera de devoir ensuite apporter des modifications avec la mise en œuvre de l'ITIE.

### **III. Publication des contrats pour les entreprises extractives et forestières**

#### **Organisations contact : ONE France, Oxfam**

#### **Contexte**

La publication des contrats d'exploitation des ressources naturelles est de plus en plus répandue : publication d'un nombre croissant de contrats pétroliers et miniers en RDC, mise en ligne des contrats miniers en Guinée, Article 150 de la Constitution du Niger, etc. La nouvelle Constitution tunisienne exige par ailleurs que ces contrats soient « soumis à l'Assemblée pour approbation ».

---

<https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-the-people-with-significant-control-requirements-for-companies-and-limited-liability-partnerships>

<sup>38</sup> Le Open Government Partnership est une initiative multilatérale volontaire. La France y a adhéré en 2014 et prendra présidence en automne de cette année. En décembre, le gouvernement compte organiser le sommet biennal de cette initiative à Paris.

<sup>39</sup> LOI n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, disponible sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT000028278976&idArticle=JORFARTI000028279204&categorieLien=cid>

<sup>40</sup> A priori Infogreffe qui tient le Registre du commerce et des sociétés doit introduire l'open data selon l'article 60 de la loi Macron de 2015.

Au niveau des Institutions financières internationales, la politique environnementale et sociale de 2012 de la SFI inclut l'obligation, dans les deux ans après son adoption, de publier les contrats dans le secteur extractif, comme condition pour bénéficier du soutien de l'institution. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a adopté la même obligation dans sa politique énergétique.

Enfin, la nouvelle norme de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) à laquelle la France est en cours d'adhésion, encourage la publication des contrats, tout comme la transparence des bénéficiaires effectifs. La France et les pays du G8 en cours d'adhésion à la norme se doivent de mettre en œuvre les meilleurs standards ITIE, et d'inclure ces obligations de publications dans leur mise en œuvre nationale.

**Proposition :**

Dans ce contexte, la France pourrait utiliser l'opportunité de la loi pour la transparence de la vie économique pour introduire une obligation de publication des contrats de ses entreprises extractives et forestières.