



# OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Étude. #07

## CS3D : Pour une autorité de contrôle française ouverte aux parties prenantes



**SARAH  
VANDENBROUCKE**

Docteure en droit et sociologie,  
Membre de l'équipe scientifique de l'Observatoire de l'éthique  
publique



**YANISSE  
BENRAHOU**

Doctorant en droit public,  
Membre de l'équipe scientifique de l'Observatoire de l'éthique  
publique

**31 janvier 2025**

# En bref

---

La Directive « due diligence » Européenne (CS3D), adoptée le 24 avril 2024, oblige les entreprises à mettre en place des politiques visant à prévenir les incidences négatives de leurs activités sur les droits humains et l'environnement. Pour superviser les entreprises et assurer la conformité aux obligations de vigilance, la Directive prévoit la création d'autorités de contrôle nationales. En France, la désignation de cette autorité est encore incertaine, dans un paysage déjà marqué par la présence d'autorités administratives. La directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (en anglais Corporate Sustainability Due Diligence Directive, aussi appelée « CSDDD » ou « CS3D ») ambitionne de renforcer la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises dans l'Union européenne. Adoptée le 24 avril 2024, ce texte introduit un cadre juridique qui exige des entreprises de mettre en place des politiques de vigilance destinées à prévenir et à remédier aux incidences négatives sur les droits humains et l'environnement.

Cette étude de l'OEP, rédigée par Yanisse Benrahou et Sarah Vandembroucke, examine comment la France peut concevoir une autorité de contrôle indépendante, transparente et démocratique pour superviser la mise en œuvre de la Directive CS3D. En analysant les intentions européennes, les pratiques d'autres pays européens et le contexte administratif français, nous proposons des pistes pour une gouvernance ouverte, au différents acteurs sociaux et adaptée aux enjeux de la directive. À travers des entretiens avec certaines des parties prenantes, nous identifions les défis, les risques et les opportunités pour la création de cette autorité.

# Introduction

---

La directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (en anglais Corporate Sustainability Due Diligence Directive, aussi appelée « CSDDD » ou « CS3D ») [1] représente une avancée majeure pour le renforcement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises dans l'Union européenne. Adoptée le 24 avril 2024, ce texte introduit un cadre juridique qui exige des entreprises qu'elles mettent en place des politiques de vigilance destinées à prévenir et à remédier aux incidences négatives sur les droits humains et l'environnement. Elle repose sur quatre obligations principales : identification, prévention, réparation, et mise en place de mécanismes de plainte et d'alerte.

Au cœur de ce dispositif, la directive prévoit la désignation d'autorités de contrôle nationales indépendantes pour superviser la mise en œuvre de ces obligations, au titre des articles 24 et 25. Ces autorités, dotées de prérogatives de supervision, d'enquête et de sanction, auront donc pour mission d'assurer le respect des dispositions nationales issues de la transposition. À ce stade, début 2025, de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'attribution de ces mandats dans les différents États membres, dont la France. Les États Membres auront normalement jusqu'au 26 juillet 2026 pour se conformer à la directive, et mettre en place leur autorité de supervision.[2]

En France, la loi sur le devoir de vigilance de 2017 a déjà posé préalablement un cadre administratif[3]. Cependant, cette loi n'a pas prévu la création d'une autorité administrative dédiée, laissant aux juridictions le soin de trancher le sujet de la conformité des entreprises et d'interpréter les quelques paragraphes de cette loi énigmatique. Pourtant, lorsqu'elle instaure des procédures de contrôle, la France a souvent tendance à créer l'autorité de régulation qui en a la charge, comme en témoignent la création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) et de l'Agence Française Anticorruption (AFA).

---

[1] Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité

[2] L'article 24(7) CS3D prévoit cette temporalité. Cependant, la proposition Omnibus, annoncée par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen le 8 novembre 2024, est venue questionner ce calendrier. En janvier 2025, le délai de la transposition et mise en œuvre de la CS3D est encore incertain.

[3] Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, publiée au Journal officiel de la République française le 28 mars 2017.

Ces organismes, créés pour répondre à des enjeux spécifiques de régulation et souvent adossés au statut d'autorité administrative ou publique indépendante[4], incarnent un modèle hybride, aussi qualifié de « figures troubles »[5]. De nombreuses critiques ont été formulées sur les limites de leurs dispositifs : risque de paralysie institutionnelle, rôle réduit de la société civile, et prévalence d'une approche formelle ou « vision compliance » des obligations. Ces enjeux ont notamment été soulignés dans les entretiens menés dans cette étude par Ricardo Fornasari, Rachel Griffin et Thomas Perroud, ou par des organisations comme Sherpa, qui plaident pour une gouvernance plus inclusive et démocratique.

Alors que la France se prépare à désigner son autorité de contrôle pour la mise en œuvre de la CS3D, il est impératif de tirer les leçons des pratiques développées au sein des autorités administratives existantes en France, et aux opportunités offertes par une approche plus ouverte aux parties prenantes.

### **Objectif et structure de l'étude**

Cette étude a pour objectif de dresser un panorama des attentes du législateur européen tout en examinant les enjeux liés à la transposition de la directive dans le contexte français. Cette démarche permet d'analyser le texte de la CS3D à travers le prisme de l'expérience française, notamment en s'appuyant sur les enseignements tirés de la loi sur le devoir de vigilance et sur le rôle des autorités administratives existantes qui exercent des missions similaires à celles envisagées pour la future autorité de contrôle du devoir de vigilance. Comment concevoir une autorité de contrôle en France qui soit à la fois indépendante, transparente et démocratique, tout en étant capable de remplir la diversité de son mandat prévu dans la CS3D ?

### **Pour répondre à cette question, notre analyse se décline en trois parties :**

I. Dans un premier temps, nous analysons les intentions du législateur européen concernant la mise en place de l'autorité de contrôle, en offrant un aperçu détaillé du mandat de ces autorités tel que défini dans la CS3D. Nous procédons également à une comparaison des pratiques et modèles déjà adoptés par certains États membres, afin d'en tirer des enseignements applicables au contexte français.

---

[4] Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

[5] Antoine Oumedjkane // une expression initialement réservée aux autorités-marché, mais qui tend à s'étendre à l'ensemble des autorités, y compris celles qui agissent dans le domaine des droits et libertés, et qui consacre dans le même mouvement une réinvention des premières en « protectrice des libertés » sous l'angle cette fois de la libre concurrence, des libertés économiques des individus et des personnes morales ainsi que la garantie des droits fondamentaux des « justiciables » (qu'ils soient personnes privées ou opérateurs économiques).

II. Dans un second temps, nous décrivons comment les parties prenantes françaises ont accusé réception de l'obligation européenne de désigner une autorité administrative pour superviser le devoir de vigilance. Nous identifions également les autorités administratives "candidates" à ce rôle au sein du paysage administratif français actuel.

III. Enfin, dans un troisième temps, nous mettons en perspective les obligations de la CS3D avec les pratiques des autorités administratives françaises existantes, afin d'identifier les risques et les défis à prendre en compte lors de la transposition de la directive. Trois grands axes structureront cette analyse : les contours du mandat et des compétences de la future autorité, l'assurance de son indépendance, et l'organisation de la transparence dans son fonctionnement.

## Méthode de l'étude

La première partie de cette étude repose sur une approche descriptive de la CS3D, complétée par une analyse comparative des modèles européens existants. Une recherche documentaire en ligne a permis de collecter des informations pertinentes sur les pratiques des autorités en Allemagne, en Norvège et aux Pays-Bas, afin de dégager des leçons applicables au contexte français.

La seconde et la troisième partie de l'étude, axées sur le contexte français, reposent sur une méthodologie qualitative. Cette approche inclut des entretiens réalisés avec des parties prenantes, menés auprès de chercheurs et d'acteurs français à travers des questions ouvertes, dans une démarche exploratoire et non structurée. Le thème central des entretiens était : « Quelle est votre opinion sur l'autorité de contrôle de la CS3D en France ? ». Au total, sept entretiens ont été réalisés avec 12 répondants, provenant de profils divers : représentants d'ONG, professeurs, et membres d'autorités administratives françaises. Cette diversité a permis de recueillir un éventail de perspectives, enrichissant notre compréhension des enjeux relatifs à la création de l'autorité. Un tableau récapitulatif des entretiens réalisés est présenté ci-dessous. Les différents entretiens ont notamment été complétés d'une revue des pratiques développées par certaines des autorités administratives pressenties pour prendre en charge la supervision du devoir de vigilance. **Ces pratiques ont été envisagées comme autant d'hypothèses à étudier par rapport aux objectifs et contraintes fixés par la directive.**

## Tableau d'entretiens

	<b>Noms des personnes questionnées</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de l'entretien</b>
1.	<b>Marie-Anne Frison-Roche</b>	Professeure, Sciences Po Paris	16 juillet 2024
2.	<b>Thomas Perroud</b>	Professeur, Université Panthéon-Assas	02 septembre 2024
3.	<b>Ricardo Fornasari</b>	Maitre de conférences, Université Paris-Dauphine	20 novembre 2024
4.	<b>Rachel Griffin</b>	Doctorante, Sciences Po Paris	20 novembre 2024
5.	<b>Lucie Chatelain</b>	Responsable plaidoyer et contentieux, Sherpa	18 septembre 2024
6.	<b>Clara Alibert</b>	Chargée de plaidoyer, CCFD – Terre Solidaire	18 septembre 2024
7.	<b>Anne Stevignon</b>	Juriste – Chargée de contentieux, Notre affaire à tous	18 septembre 2024
8.	<b>Marcelin Jehl</b>	Stratégic Litigation and Advocacy, Les amis de la Terre	18 septembre 2024
9.	<b>Charlotte Michon</b>	Avocate	22 juillet 2024
10.	<b>Anais Schill</b>	Conseillère juridique Entreprises et droits de l'Homme, CNCDH	15 novembre 2024
11.	<b>Florence Peybernes</b>	Présidente, Haute autorité de l'audit	6 septembre 2024
12.	<b>Eric Baudrier</b>	Directeur général, Haute autorité de l'audit	6 septembre 2024



# Sommaire

## Introduction

3

## **1** Présentation de l'Autorité de contrôle dans la Directive

- 1.1 Intentions du législateur Européen
- 1.2 Mandat et compétences des autorités de contrôle
- 1.3 Comparatif des approches européennes existantes
  - 1.3.1 L'Allemagne
  - 1.3.2 Les Pays Bas
  - 1.3.3 La Norvège
- 1.4 Panorama des enjeux et divergences
  - 1.4.1 Expertise et spécialisation des autorités comptéentes
  - 1.4.2 Approches complémentaires et rôle d'accompagnement

9-24

## **2** La transposition française

- 2.1 Des interrogations limités au cadre offert par la directive : se doter d'une (ou plusieurs) autorité(s) administrative(s) relative(s) au devoir de vigilance
- 2.2 Quelle(s) autorité(s) en France ?
- 2.3 Faire le bilan de la loi sur le devoir de vigilance
- 2.4 Pour une autorité française éthique

25-30

## **3** Agréger les compétences et construire les prérogatives utile à la supervision du devoir de vigilance

- 3.1 Superviser le devoir de vigilance
- 3.2 Construire un modèle de conformité
- 3.3 Préserver la responsabilité civile des entreprises
- 3.4 Construire une "expertise" pluridisciplinaire et inclusive
- 3.5 Imaginer une procédure ouverte aux parties prenantes
- 3.6 Prévoir les prérogatives utiles aux enquêtes de l'autorité

31-46

## 4

### **Préserver l'indépendance de l'autorité et l'impartialité de ses agents**

4.1 Doter l'autorité des moyens d'une indépendance effective

*4.1.1 L'indépendance par rapport aux autorités publiques*

*4.1.2 L'indépendance par rapport aux entreprises assujetties et aux autres intérêts de marché* 46

4.2 Préserver l'impartialité des personnes participant à l'exercice de la mission de supervision

*4.2.1 L'impartialité des agents et membres de l'autorité*

*4.2.2 Les règles relatives au "pantouflage"*

*4.2.3 L'impartialité des experts participant aux missions de l'autorité*

47-62

## 5

### **Organiser la transparence sur les activités de l'autorité**

5.1 Participer à la compréhension du périmètre d'application de la directive

5.2 Rendre compte des activités de l'autorité

5.3 Communiquer les rapports de contrôle

5.4 Permettre la publicité des audiences et des débats

5.5 Publier les sanctions

5.6 Organiser la transparence sur les marchés publics de l'autorité

63-70

**Conclusion**

71

**PROPOSITIONS**

72



# 1

## Présentation de l'Autorité de contrôle dans la directive

Cette première partie vise à présenter l'autorité de contrôle (AC), telle qu'imaginée par le législateur européen, puis à comparer les approches européennes déjà envisagées. Nous exposerons donc les intentions du législateur européen (1.1), pour ensuite revenir sur le mandat et les compétences prévues par la directive pour les autorités de contrôles (1.2). Nous présentons aussi un comparatif des approches européennes existantes (1.3) pour ensuite dresser un premier panorama des divergences existantes au sein des autorités européennes (1.4).

### 1.1 Intentions du législateur Européen

Avec cette Directive, l'objectif du législateur européen est d'encadrer les comportements des opérateurs économiques intervenant au sein de la chaîne de valeur, tel qu'ont pu le faire auparavant la Directive sur la publication d'informations en matière de durabilité (« CSRD ») de 2022[6] ainsi que des textes plus spécifiques à certains secteurs, tels que le Règlement européen contre la déforestation et la dégradation des forêts[7], la Résolution législative du Parlement européen relative à l'interdiction des produits issus du travail forcé[8] et le Règlement européen relatif aux batteries et déchets de batteries[9]. Une innovation survient cependant dans la CS3D : l'obligation pour les États Membres de mettre en place un organe de contrôle et de supervision, une autorité administrative ayant pour but d'évaluer la conformité à la loi.



---

[6] Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

[7] Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise sur le marché de l'Union ou à l'exportation depuis l'Union de certaines matières premières et de certains produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts

[8] Résolution législative du Parlement européen du 13 septembre 2023 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à interdire les produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union (COM(2022)0453 - C9-0308/2022 - 2022/0269(COD)).

[9] Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries

## De nouvelles voies vers la responsabilité des entreprises

La CS3D favorise une responsabilité accrue en créant de nouvelles voies pour que les parties prenantes puissent soulever des préoccupations auprès des entreprises ou des autorités de surveillance des États membres lorsqu'elles estiment que les obligations de diligence raisonnable ne sont pas respectées. Les autorités de surveillance disposeront de pouvoirs étendus pour enquêter et sanctionner les cas de non-conformité, notamment par le biais de sanctions financières.

## La marge d'appréciation laissée aux États membres dans la mise en place des AC

La CS3D vise à instaurer un "terrain de jeu équitable"[10] en matière de devoir de vigilance sur les droits humains et les impacts environnementaux à travers l'Europe. Elle s'inscrit dans une dynamique où certains États membres, comme la France[11] et l'Allemagne[12], ont développé leur cadre légal en matière de devoir de vigilance. Ces cadres nationaux présentent des différences significatives en termes de périmètre et d'exigences spécifiques, que le législateur européen ambitionne d'harmoniser en adoptant la CS3D.

Cependant, l'instrument adopté pour y parvenir est une directive, et non un règlement[13]. La directive crée des obligations pour les États membres quant aux objectifs à atteindre, tout en leur laissant une certaine flexibilité sur les moyens pour y parvenir dans leur transposition nationale[14]. Dans cette logique, la directive impose aux États membres de créer une ou plusieurs autorités nationales de contrôle, mais reste volontairement vague sur leur composition, leurs fonctions précises, ou la structure qu'elles doivent adopter. L'article 24 de la directive précise simplement : « Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités de contrôle chargées de surveiller le respect des obligations ». Ainsi, l'Union européenne n'a pas instauré d'autorité de supervision indépendante européenne pour la CS3D, contrairement à ce qui a été fait dans d'autres domaines.

---

[10] L'intention de mettre en place un 'terrain de jeu équitable' , de l'expression anglophone 'level playing field' apparaît régulièrement dans les documents de travail de la Commission Européenne. L'objectif de mettre en place des conditions de concurrence égales

[11] Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, publiée au Journal officiel de la République française le 28 mars 2017.

[12] Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (loi allemande sur le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement).

[13] Dans la proposition de 2022, la Commission justifie ce choix en expliquant que l'article 50 du TFUE constitue la base juridique de la législation sur le droit des sociétés en ce qui concerne la protection des intérêts des membres des sociétés et des autres personnes, en vue de rendre cette protection équivalente dans toute l'Union. Or, l'article 50 du TFUE oblige le Parlement européen et le Conseil à agir par voie de directives.

À titre de comparaison, le système européen de surveillance financière mis en place en 2010 par différents règlements repose sur un réseau articulé autour de trois autorités européennes de surveillance : 1. L'Autorité bancaire européenne (ABE)[15] ; 2. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) [16] ; 3. L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)[17]. Ces autorités ont pour mission principale l'harmonisation de la supervision financière au sein de l'Union européenne, ainsi que l'évaluation des risques et des vulnérabilités du secteur financier, contribuant ainsi à renforcer la stabilité du marché unique. Cette approche plus intégrée de la supervision financière européenne n'est pas celle adoptée pour la régulation en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Ainsi, les États membres conservent une grande liberté dans la détermination du nombre et de la nature des AC (Autorités de contrôle). Cependant, la CS3D exige que ces dernières soient de nature publique, juridiquement et fonctionnellement indépendantes, et exemptes de toute influence externe (directe ou indirecte) [18]. Cela implique que les AC ne doivent pas être soumises à l'influence des entreprises couvertes par la CS3D ou d'autres intérêts du marché, et que le personnel ainsi que la direction doivent être libres de conflits d'intérêts personnels.

Lorsque plusieurs AC sont désignées, les États membres doivent veiller à ce que leurs compétences soient clairement définies et qu'elles coopèrent efficacement[19]. La CS3D ne précise pas explicitement quels critères utiliser lorsque plusieurs AC sont désignées.

## **Harmoniser les pratiques de due diligence européenne**

L'approche nationale adoptée par la CS3D présente un risque important : celui de l'hétérogénéité des autorités nationales et, de ce fait, de leurs incohérences et leurs incapacités à adopter une approche régionale efficace pour superviser les multinationales. Pour y remédier, la Directive prévoit une coordination des AC, en mettant en place le Réseau européen d'autorités de contrôle[20]. Celui-ci sera composé des représentants des AC nationales, et permettra une coordination et un alignement des pratiques d'investigation, de sanction, de pratique de supervision, et le partage des informations.

---

[14] Article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

[15] L'ABE est créée par le Règlement n° 1093/2010

[16] L'EIOPA est créée par le Règlement n° 1094/2010

[17] L'AEMF est créée par le Règlement n° 1095/2010

[18] Article 24(9) et du Considérant 75 de la CS3D

[19] Article 24(5) CS3D.

[20] Article 28 CS3D

Grâce à ce réseau, les AC se communiqueront les informations et se prêteront mutuellement assistance. Une collaboration des AC peut en effet être particulièrement importante en ce qui concerne les inspections des entreprises[21].

De plus, la Commission met en place un help desk communautaire (single help desk) au sein duquel les entreprises peuvent récupérer des informations, un guide et un soutien pour répondre à leurs obligations. Celle-ci s'engage aussi à publier des lignes directrices générales et sectorielles pour apporter un soutien aux autorités, bien que ces documents ne soient seulement disponibles qu'en janvier 2027[22]. Enfin, la Directive impose aux AC de publier en ligne un rapport annuel sur leurs activités, qui doit inclure au moins les violations les plus graves identifiées[23]. La CS3D ne détaille pas davantage le contenu de ce rapport.

## 1.2 Mandat et compétences des autorités de contrôle

En imaginant l'autorité de contrôle, le législateur européen introduit un système de contrôle administratif des obligations de la CS3D, afin d'assurer une mise en œuvre efficace et immédiate de ses obligations. Pour ce faire, un rôle de contrôle et de sanction est attribué aux AC dans la Directive, afin d'évaluer le respect des articles 7 à 16 (devoir de vigilance en matière de droits humains et d'environnement) et de l'article 22 (adoption et mise en œuvre des plans de transition) [24]. La CS3D liste les pouvoirs que les États membres doivent conférer aux AC pour leur permettre d'exercer efficacement leurs missions. Les États membres peuvent choisir si ces pouvoirs sont exercés directement (par les AC elles-mêmes ou en coopération avec d'autres autorités) ou indirectement (par voie judiciaire)[25].

D'après l'article 25 de la CS3D, l'AC se voit donc attribuer les pouvoirs suivants : Exiger des entreprises qu'elles fournissent des informations ; Mener des enquêtes relatives au respect des obligations de diligence raisonnable des entreprises, soit de sa propre initiative, soit à la réception de préoccupations fondées, à condition que l'AS dispose de suffisamment d'informations indiquant une éventuelle infraction ; Superviser l'adoption et la conception de plans de transition pour l'atténuation du changement climatique[26] ;

---

[21] Prévues à l'article 25 CS3D

[22] Article 19(1) CS3D

[23] Article 24(10) CS3D

[24] Article 24(1) CS3D

[25] Article 25(6) CS3D

[26] Les plans de transition sont prévus à l'article 22 CS3D.

Mener des inspections en avertissant au préalable l'entreprise concernée, à moins qu'une notification n'entrave l'efficacité de l'inspection, y compris dans un autre État membre, avec l'aide de l'AS de cet État membre ; Accorder aux entreprises un délai approprié pour prendre des mesures correctives en cas de constat de non-conformité, les mesures correctives prises n'empêchant pas l'imposition de sanctions ou la responsabilité civile ; Imposer des sanctions ou des pénalités administratives, ou déclencher la responsabilité civile en cas de dommages.

Afin de remplir leurs missions, les autorités de surveillance disposent au moins des pouvoirs suivants (article 25(5)) : Ordonner à une entreprise de mettre fin à une infraction par l'accomplissement d'une action ou la cessation d'un comportement ; Ordonner à une entreprise de s'abstenir de réitérer le comportement en cause ; Ordonner à une entreprise d'apporter une réparation proportionnée à l'infraction et nécessaire pour y mettre un terme ; Imposer des sanctions ; Adopter des mesures provisoires en cas de risque de risque imminent d'atteinte grave et irréparable.

Les enquêtes peuvent être lancées par les AC de leur propre initiative ou à la suite de rapports étayés faisant état de préoccupations, présentés par des personnes physiques et morales.[27] Ces enquêtes peuvent inclure des inspections sur site, en général annoncées à l'avance, sauf si un avertissement préalable pouvait nuire à l'efficacité de l'inspection.[28] Les enquêtes peuvent également inclure l'audition des « parties prenantes pertinentes ».[29] Si, à l'issue de l'enquête, les AC constatent qu'une entreprise ne respecte pas ses obligations, elles ordonneront à l'entreprise de prendre des mesures correctives, et potentiellement une réparation.

---

[27] La capacité pour les personnes physiques et morales de présenter ces « rapports étayés faisant état de préoccupations » est détaillée à l'article 26 CS3D.

[28] Article 25(3) CS3D

[29] Considérant 75 CS3D

## Tableau récapitulatif du mandat de l'AC selon la Directive

Article de la CS3D	Mandat et compétences des autorités de contrôle	Implications pratiques
12	Réparation des incidences négatives réelles	Pouvoir de l'autorité d'ordonner à l'entreprise d'apporter une « réparation appropriée ».
22	Plans de transition climatique	Autorité tenue « au moins » de surveiller l'adoption, la conception, et la mise à jour du plan.
24	Surveillance du respect de la directive	Les autorités sont responsables de surveiller la conformité des entreprises aux obligations de diligence raisonnable.
25	Pouvoir d'enquête	Les autorités peuvent exiger des informations, effectuer des inspections, et auditer les entreprises.
26	Signalement	Mise en place d'un « mécanisme accessible » pour recevoir les signalements.
26	Assistance et coopération avec les parties prenantes	Les autorités doivent répondre aux plaintes des parties prenantes affectées et les aider à faire valoir leurs droits.
27	Pouvoir de sanction	Imposition de sanctions financières proportionnelles, dissuasives et effectives en cas de non-conformité.
27	Publicité des sanctions	Obligation de publier les décisions de sanction, sauf si cela compromet des intérêts légitimes (confidentialité).
28	Coordination entre États membres	Établissement d'un réseau et obligation de coordination/assistance entre autorités au niveau EU.

### 1.3 Comparatif des approches européennes existantes

Dans cette partie, nous proposons une analyse des différentes approches nationales concernant les autorités de contrôle dans la CS3D en nous concentrant sur trois pays : l'Allemagne, les Pays-Bas, et la Norvège. Bien qu'aucun État membre n'ait encore désigné son autorité de contrôle à ce jour, nous présentons l'évolution des débats politiques dans certains pays en vue de cette désignation et en prenant l'exemple des autorités semblables existantes. Le paysage des autorités de contrôle en Europe demeure incertain, rendant l'accès à des informations détaillées difficile. Ainsi, les éléments exposés ici permettent de mieux comprendre les différentes trajectoires et priorités de chaque État membre dans la transposition de la directive.

#### 1.3.1 L'Allemagne

En Allemagne, l'autorité de contrôle liée à la CS3D s'inscrit dans le cadre existant établi par la Loi allemande sur les chaînes d'approvisionnement (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ou LkSG). Cette loi, entrée en vigueur le 1er janvier 2023, désigne l'Office fédéral pour l'économie et le contrôle des exportations (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) comme l'autorité principale chargée de surveiller la mise en œuvre des obligations des entreprises en matière de diligence raisonnable.

Le BAFA, initialement créé en 1954, est chargé de diverses missions liées au contrôle économique, notamment celles concernant les exportations et, plus récemment, les obligations en matière de droits humains et d'environnement dans les chaînes d'approvisionnement.

Actuellement, dans le cadre de la LkSG, le BAFA est chargé de superviser et d'appliquer la loi en veillant à ce que les entreprises respectent les exigences de diligence raisonnable liées aux droits humains et à la protection de l'environnement dans leurs chaînes d'approvisionnement. Il mène également des enquêtes sur les violations potentielles de ces obligations et dispose du pouvoir d'imposer des sanctions, y compris des amendes importantes, aux entreprises en infraction. En outre, le BAFA joue un rôle d'accompagnement en fournissant des lignes directrices et un soutien pratique pour aider les entreprises à se conformer à la législation.

Avec l'entrée en vigueur de la CS3D, le législateur allemand a le choix entre, soit modifier la LkSG en l'adaptant aux exigences de la Directive, ou abroger la LkSG et la remplacer par une nouvelle loi correspondant aux exigences de la Directive. Quoi qu'il en soit, la BAFA semble être le candidat naturel pour ce rôle, au regard de son expérience dans la mise en œuvre de la LkSG.

En complément des activités du BAFA, l'Allemagne a mis en place en 2017 un « Helpdesk on Business and Human Rights », une structure destinée à accompagner la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme. Cet helpdesk constitue une ressource clé pour les entreprises, en fournissant des conseils pratiques et un soutien pour répondre à leurs obligations de diligence raisonnable. L'Helpdesk collabore étroitement avec le BAFA, notamment dans l'élaboration des lignes directrices publiées par ce dernier.[30] Ces lignes directrices sont essentielles pour clarifier les attentes réglementaires, en particulier dans le contexte de la LkSG. Cette coopération permet d'assurer une cohérence et une efficacité accrues dans la supervision et le soutien aux entreprises. Avec une équipe de 16 employés aux compétences interdisciplinaires, l'Helpdesk agit comme un médiateur neutre entre les entreprises, les législateurs, et les autres parties prenantes. Son rôle consiste à transférer les besoins et attentes de chaque acteur, sans prendre parti dans les débats politiques. Cette position unique permet de construire un dialogue constructif et de faciliter la mise en œuvre des normes internationales.

---

[30] The Danish Institute For Human Rights. (2024, juillet). Engaging with Supervisory Authorities: Workshop Report. Version mise à jour. Consulté sur [humanrights.dk](https://www.humanrights.dk)



L'entrée en vigueur de la LkSG a considérablement renforcé le rôle de l'Helpdesk. Celui-ci fournit des informations et des recommandations sur les mesures de diligence raisonnable, aidant les entreprises à comprendre et mettre en œuvre leurs nouvelles obligations. En outre, l'Helpdesk joue un rôle essentiel dans la sensibilisation et la formation, renforçant ainsi les capacités des entreprises à intégrer des pratiques respectueuses des droits humains et de l'environnement dans leurs chaînes d'approvisionnement. Avec l'adoption de la CS3D, le rôle de l'Helpdesk pourrait s'élargir davantage pour soutenir la mise en conformité des entreprises allemandes avec les nouvelles exigences européennes. Sa capacité à offrir un soutien technique et à favoriser la communication entre les parties prenantes en fait un levier stratégique pour une transition fluide vers des pratiques durables et responsables. Ces efforts combinés positionnent l'Helpdesk et le BAFA comme des piliers du cadre allemand de régulation et de soutien en matière de durabilité des entreprises.

### **1.3.2 Les Pays Bas**

Aux Pays-Bas, la Wet Zorgplicht Kinderarbeid (loi sur le devoir de diligence concernant le travail des enfants), adoptée le 24 octobre 2019, était initialement prévue d'entrer en vigueur le 1er janvier 2020. Toutefois, l'application de la loi a été retardée en raison de l'absence d'un décret exécutif nécessaire à sa mise en œuvre. Ce décret, censé désigner l'autorité compétente chargée de superviser et de sanctionner les violations, n'a jamais été adopté par le gouvernement néerlandais, ce qui a empêché l'entrée en vigueur de la loi. Cette législation, souvent considérée comme un exemple progressif de vigilance raisonnable, se concentrait spécifiquement sur la lutte contre le travail des enfants. En 2021, les députés de la coalition gouvernementale ont déposé un autre projet de loi de vigilance, la Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen, ayant une portée plus générale sur les questions de durabilité et de responsabilité des entreprises à l'international. Ce projet a été révisé en 2022, mais n'a pas été adopté. Malgré ces tentatives de mise en place de loi néerlandaise, le gouvernement néerlandais in fine attendu l'adoption de la CS3D pour mettre en place des obligations de vigilance raisonnable aux entreprises.

Le 18 novembre 2024, le législateur néerlandais a publié sa proposition sur la mise en œuvre de la directive[31]. Dans cette proposition, les précédentes législations (la loi sur le travail des enfants et la loi sur les entreprises internationales responsables et durables) ont en effet été retirées au profit de la transposition de la CS3D.

---

[31] <https://www.internetconsultatie.nl/wivo/b1>



La proposition de loi indique que la directive sera mise en œuvre aux Pays-Bas par une nouvelle loi autonome, car les instruments juridiques existants ne permettent pas de mettre en place le cadre de diligence raisonnable horizontal du CS3D pour les grandes entreprises. Une approche moins progressive semble être adoptée dans cette proposition, où il est indiqué que la nouvelle loi visera à minimiser les charges administratives des entreprises en se concentrant strictement sur les mesures nécessaires à la conformité. De plus, certaines définitions, comme celles relatives à l'environnement et aux redevances, ont été clarifiées pour assurer une application effective du cadre[32].

Selon la proposition, l'Autorité néerlandaise des consommateurs et des marchés (ACM)[33] supervisera la conformité en tant qu'autorité de surveillance néerlandaise en vertu du CS3D, y compris l'adéquation des plans de transition climatique et des déclarations de diligence raisonnable. Les mesures d'application comprennent : Instructions de liaison ; Les commandes sont passibles de pénalités ; et amendes administratives allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires mondial consolidé. La proposition n'inclut explicitement pas de sanctions pénales pour les entreprises concernées, se concentrant plutôt sur des mesures administratives, telles que des amendes (jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires mondial consolidé et des instructions contraignantes (sous réserve de pénalités).

Martijn Snoep, président de l'ACM, a indiqué lors de son discours du 26 juin 2024 à Amsterdam que l'ACM est prête à prendre en charge le mandat de l'autorité de contrôle décrit dans la CS3D. [34]

Bien que les compétences et les activités de l'ACM soient largement éloignées des tâches visées dans la CS3D, il souligne que l'ACM est en réalité l'organe « le moins mal placé » pour superviser la mise en œuvre de cette directive, notamment grâce à son expérience en régulation des marchés et en gouvernance publique.

Dans son allocution, Snoep met en avant une approche de supervision publique axée sur la collaboration, la flexibilité et la prévention. Il préconise une régulation proactive en fournissant des directives claires pour guider les entreprises dans l'application des normes ouvertes, tout en privilégiant des solutions non punitives pour favoriser une large conformité.

---

[32] [The Danish Institute For Human Rights. \(2024, juillet\). Engaging with Supervisory Authorities: Workshop Report. Version mise à jour. Consulté sur \[humanrights.dk\]\(https://humanrights.dk\)](#)

[33] ACM correspond à Autoriteit Consument & Markt en néerlandais, soit l'autorité des consommateurs et du marché.

[34] Martijn Snoep, Publiek toezicht en de Europese duurzaamheidsrichtlijn CSDDD (traduction : Le contrôle public et la directive européenne sur le développement durable CSDDD), discours prononcé lors de l'événement Freshfields, Amsterdam, 26 juin 2024, disponible en ligne : <https://www.acm.nl/nl/publicaties/speech-martijn-snoep-publiek-toezicht-en-de-europese-duurzaamheidsrichtlijn-csddd>

Le président questionne notamment : comment éviter que la Directive ne conduise pas qu'à des charges administratives pour les entreprises ?

Une telle orientation politique peut inquiéter les experts en protection environnementale et en droits de l'homme. Les propositions de Snoep - et généralement la désignation de l'ACM comme autorité de contrôle - indiquent que les Pays Bas adoptent une approche économique de la CS3D. En mettant en avant l'efficacité et la compétitivité des entreprises, et en blâmant les charges administratives plutôt qu'une stricte protection des droits humains et de l'environnement, cette approche s'écarte de l'esprit de la CS3D. On peut y voir une approche néolibérale qui maintiendrait le statu quo, en limitant les obligations substantielles des entreprises envers la protection des droits de l'homme et de l'environnement.

### **Le SER comme organisme d'accompagnement et de conseil**

En dehors de l'ACM, le Conseil Économique et Social Néerlandais (SER)[35] a été particulièrement actif dans ses recommandations concernant la « due diligence » aux Pays Bas. Un rapport consultatif de SER en 2021, rédigé à la demande du ministère Néerlandais aux Affaires étrangères, a notamment présenté des recommandations pour l'agenda politique européen sur la Directive à venir, et appelle le gouvernement néerlandais à influencer les développements de la politique européenne de manière positive et ambitieuse, pour l'amélioration des conditions pour les personnes et l'environnement dans la chaîne d'approvisionnement. Certaines recommandations ambitieuses, telles qu'un champ d'application de la CS3D pour les entreprises comptant plus de 250 salariés, où des normes intermédiaires s'appliquant aux petites et moyennes entreprises n'ont pas été retenues par le législateur européen ni défendues par le gouvernement néerlandais.

Le SER joue un rôle d'accompagnement des entreprises en contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des accords sur la Responsabilité Sociale des Entreprises Internationales. Ces accords sectoriels multipartites engagent la coopération de différentes parties prenantes, dont les entreprises, le gouvernement, les syndicats et les organisations de la société civile. Tous les participants, y compris les entreprises, acceptent volontairement de participer aux conventions. Le SER gère le secrétariat et guide les entreprises dans leur application pratique. Ces dernières années, des accords ont été conclus pour onze secteurs, tels que les vêtements et textiles, les banques, la métallurgie, l'agriculture, la gestion durable des forêts et les énergies renouvelables.

---

[35] SER correspond à Sociaal-Economische Raad en Néerlandais, soit le Conseil économique et Social

Ce rôle d'accompagnement s'est mis en place indépendamment d'une législation sur le devoir de vigilance. La loi de 2019 sur le devoir de vigilance en matière de travail des enfants prévoyait un mandat élargi pour le SER, lui permettant d'émettre des ordonnances contraignantes, des amendes administratives, voire des sanctions pénales. Cependant, suite aux discussions sur la directive européenne, cette loi n'est jamais entrée en vigueur. Les accords sectoriels conclus grâce à l'encadrement et la médiation du Conseil Économique et Social nous orientent vers les bénéfices d'une telle autorité et ses potentiels impacts. Dans ce contexte, le Conseil a adopté un rôle de médiateur entre les différentes parties prenantes, permettant de conclure des accords de haute qualité et efficaces dans les chaînes de valeur. Au-delà d'une simple démarche de conformité aux obligations législatives, les accords promeuvent une approche de compromis et d'échange d'informations provenant de différentes sources, afin de trouver des solutions efficaces.

Il est donc souhaitable et probable que le SER continue ce rôle de conseil et d'accompagnement à la mise en place des obligations de la CS3D. Pour ce faire, l'ACM et le SER doivent entrer en collaboration. Sur le plan politique, ces deux institutions sont assez éloignées, leur collaboration n'est donc pas évidente. Il sera intéressant d'étudier comment ces deux organismes pourront se compléter, l'un avec un pouvoir de sanction (ACM), l'autre celui d'accompagnement (le SER).

### **1.3.3 La Norvège**

En 2021, la Norvège a adopté la Loi sur la Transparence (åpenhetsloven), entrée en vigueur le 1er juillet 2022[36]. Celle-ci vise à promouvoir le respect des droits humains fondamentaux et des conditions de travail décentes, tout en garantissant un accès public à l'information sur la gestion de ces enjeux par les entreprises. Cette législation impose aux entreprises de mener des processus de due diligence conformes aux Principes directeurs de l'OCDE, de rendre compte des mesures prises et de fournir les informations pertinentes à toute personne qui en fait la demande. Elle s'applique à environ 9 000 entreprises norvégiennes, ainsi qu'à certaines entreprises étrangères, et tient compte de la prépondérance des petites et moyennes entreprises dans l'économie norvégienne.

---

[36] Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) (Loi sur la transparence des entreprises et le travail sur les droits humains fondamentaux et des conditions de travail décentes), LOV-2021-06-18-99, Barne- og familiedepartementet, entrée en vigueur le 1er juillet 2022, modifiée par LOV-2024-06-21-42 à partir du 1er novembre 2024. Publiée le 18 juin 2021.

En 2024, le gouvernement norvégien prévoit de réviser cette loi pour l'aligner sur la future directive européenne, car, bien que la Norvège ne fasse pas partie de l'Union Européenne, son adhésion à l'Espace économique européen la contraint à s'aligner sur la CS3D car celle-ci concerne la réglementation du marché intérieur. La loi sur la transparence norvégienne met, elle aussi, en place une autorité de contrôle de la due diligence : l'Autorité norvégienne de Protection des Consommateurs (NCA)[37]. Le rapport de l'Institut danois pour les Droits Humains[38] fournit une étude poussée du fonctionnement de la NCA, faisant intervenir plusieurs parties prenantes, dont nous utilisons les données.

## **Le mandat de l'Autorité norvégienne**

Les critères déterminants pour le choix de l'autorité de contrôle en Norvège se sont appuyés sur l'expertise et l'expérience des autorités administratives. La NCA, grâce à son expérience diversifiée dans plusieurs secteurs industriels, s'est révélée être l'instance la plus compétente pour assumer cette fonction. De plus, ses méthodes de travail, qui privilégient l'accompagnement, le dialogue et la supervision proactive, s'alignaient parfaitement avec les intentions du législateur. En effet, d'après le site de la NCA[39], l'approche principale de l'autorité repose sur la guidance et le dialogue, favorisant une méthode de travail autour de la coopération vers les objectifs plutôt que la sanction.

La NCA traite également des risques spécifiques, dont certains proviennent de signalements du public. À ce jour, 25 plaintes ont été déposées auprès de la NCA, principalement liées à des demandes d'information adressées aux entreprises en vertu de la loi. L'Autorité peut mener des contrôles pour vérifier si les entreprises respectent leurs obligations légales, suite à ces signalements externes ou de son initiative. Ces contrôles portent, par exemple, sur la réalisation d'évaluations de diligence raisonnable, la publication des comptes rendus de diligence raisonnable, ainsi que la réactivité des entreprises aux demandes d'information. Cependant, l'autorité n'a pas encore procédé à l'évaluation individuelle des processus de diligence raisonnable.

---

[37] La NCA, souvent nommée en anglais par Norwegian Consumer Authority, soit Forbrukertilsynet en Norvégien.

[38] The Danish Institute For Human Rights. (2024, juillet). Engaging with Supervisory Authorities: Workshop Report. Version mise à jour. Consulté sur [humanrights.dk](https://humanrights.dk)

[39] Le site de l'Autorité norvégienne de Protection des Consommateurs décrit ses compétences sous la loi sur la Transparence en anglais. Il est accessible à : [https://www.forbrukertilsynet.no/vi-jobber-med/apenhetsloven/the-transparency-act#the\\_role](https://www.forbrukertilsynet.no/vi-jobber-med/apenhetsloven/the-transparency-act#the_role)

[40] Ibid. The Danish Institute rapport 2024

Dans le rapport mentionné, les représentants ont souligné que la gestion de ces plaintes et les contrôles exigeaient des ressources significatives, un constat d'autant plus pertinent dans le contexte de la CS3D, dont les exigences dépasseront celles de la Loi sur la transparence[40].

Enfin, la NCA dispose également de pouvoirs pour garantir la conformité avec la loi. En vertu de l'article 10 de la Loi, toute personne doit fournir à la NCA les informations nécessaires à l'exercice de ses fonctions - obligation au cœur de l'objectif de transparence[41]. Afin d'assurer l'exécution de la loi, l'Autorité peut émettre des décisions contraignantes, telles que des interdictions ou des ordres, et imposer des sanctions financières, connues sous le nom de sanctions coercitives, en cas de non-respect des décisions.

### **L'expertise en droits humains**

Afin de répondre aux exigences de cette nouvelle mission, la NCA a recruté des experts supplémentaires spécialisés en affaires et droits humains. Le département compétent rassemble actuellement huit professionnels issus de disciplines variées, telles que les droits humains, la sociologie, le droit, et le service public. Cette approche interdisciplinaire a été saluée pour sa capacité à renforcer l'efficacité de la NCA dans l'exercice de son mandat. Les représentants de la NCA ont insisté sur l'importance de définir un mandat clair avant l'entrée en vigueur d'une législation, afin de permettre aux institutions concernées de développer les structures internes et les compétences nécessaires.

### **La coopération avec les parties prenantes**

Dans l'exercice de ses fonctions, la NCA privilégie donc une approche coopérative. Comme le décrit le rapport ci-mentionné, la NCA implique activement d'autres acteurs dotés d'une expertise pertinente, notamment l'Institut national des droits de l'homme, le Point de contact national norvégien de l'OCDE, l'agence norvégienne des marchés publics, les organisations de salariés et d'employeurs, ainsi que des acteurs de la société civile. D'après le rapport, l'engagement avec les entreprises et les acteurs de la société civile fonctionne bien, l'autorité a notamment participé à des événements conjoints, à des visites d'entreprises et à un voyage d'étude au Bangladesh organisé avec l'Ethical Trade Initiative[42].

---

[41] La traduction anglaise de la législation norvégienne est accessible à : <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>

[42] Ibid. The Danish Institute rapport 2024

La collaboration avec l'Institut des droits de l'homme et le point de contact l'OCDE ont notamment permis de renforcer l'efficacité de la NCA. L'institut fournit une expertise spécialisée en droits humains, organisé des formations et partagé des ressources pratiques pour soutenir la mise en œuvre de la Loi sur la transparence. De son côté, le point de contact de l'OCDE, en raison du lien étroit entre la loi et les Principes directeurs de l'OCDE, a organisé des formations et continue de travailler en partenariat avec la NIM et la NCA. Les deux institutions ont souligné l'importance d'un partenariat constant et constructif pour renforcer les capacités de l'autorité de supervision et des entreprises concernées, contribuant ainsi à une application rigoureuse et efficace de la législation.

## **1.4 Panorama des enjeux et divergences**

Comme l'illustrent les exemples précédents, les États membres adoptent des approches variées pour désigner l'autorité compétente au titre de la CS3D. Une tendance générale se dégage : l'intégration du mandat de l'AC dans une structure préexistante, plutôt que la création d'une institution nouvelle.

### ***1.4.1 Expertise et spécialisation des autorités compétentes***

Une première divergence notable réside dans la nature et l'expertise des autorités désignées. Aux Pays-Bas, il est probable que l'autorité des consommateurs et des marchés (ACM) soit responsable de ce mandat, à l'instar de l'exemple norvégien où l'Autorité de protection des consommateurs est en charge de la supervision des obligations de vigilance. Dans ces deux cas, la compétence directe de ces institutions sur des questions complexes liées aux droits humains et à l'environnement dans les chaînes d'approvisionnement demeure incertaine. Ces missions sont en effet éloignées de leur champ d'action d'origine, ce qui pourrait poser des défis en matière de montée en compétence et de mise en œuvre. En Allemagne, à l'inverse, l'autorité dédiée à l'exportation et au contrôle économique (BAFA) sera probablement choisie comme l'autorité de contrôle. Nous émettons l'hypothèse que cette expertise sera plus à même de comprendre les enjeux spécifiques des chaînes d'approvisionnement.

### ***1.4.2 Approches complémentaires et rôle d'accompagnement***

Une autre différence réside dans l'introduction d'un rôle complémentaire dédié à l'éducation et à l'accompagnement des entreprises. En Allemagne et aux Pays-Bas, il est prévu de mettre en place un mécanisme ou une structure auxiliaire, en parallèle de l'autorité de contrôle principale, pour fournir des conseils, guider les entreprises et répondre à leurs questions.

Les efforts apparents des pays germaniques d'assurer une dualité sanction/conseil de l'autorité rejoignent ici une réflexion sémantique de la traduction du terme « Supervisory authority » dans la version officielle de la CS3D en anglais à une « autorité de contrôle » dans la traduction française – et non pas à la 'supervision' ou même la 'surveillance'. Les langues germaniques – en Allemand « Aufsichtsbehörde » ou en Néerlandais « Toezichthoudende autoriteiten » retiennent le terme de 'supervision', alors que les traductions latines de l'article 24 CS3D se réfèrent à la notion de 'contrôle', tel qu'en italien « Autorità di controllo » ou en espagnol « Autoridades de control ». Cette différence sémantique n'apparaît pas ressortir d'une coutume européenne, puisque le terme de « Supervisory Authorities » a précédemment été traduit en « Autorité de Surveillance » concernant le système européen de surveillance financière. Or, les notions de supervision et de contrôle s'apparentent à des réalités bien différentes de mandat.

Ici, l'exemple norvégien de collaboration entre les différentes entités administratives est inspirant. En effet, la coopération avec l'Institut national des droits de l'homme et le Point de contact national norvégien de l'OCDE lui permet d'avoir une vision holistique des enjeux humains et environnementaux.

Cette recommandation structurelle avait déjà été formulée par Shift et le Haut-Commissaire aux droits humains des Nations Unies en 2021, qui considéraient que les différentes fonctions de la supervision au devoir de vigilance pourraient être réparties en différentes entités[43]. D'après eux, il pourrait exister un guichet national (comme le « Helpdesk » allemand) qui pourrait assumer une partie du rôle éducatif/conseil pour les entreprises (avec des ressources appropriées). Ce rôle pourrait également s'intégrer dans le mandat de « l'agenda proactif » des Points de Contact national dans les États adhérents à l'OCDE, ou dans le mandat de certaines institutions nationales des droits de l'homme – laissant la fonction de surveillance/sanction au centre des responsabilités d'une autorité administrative nouvelle ou existante. Cependant, si ces fonctions sont réparties, le rapport de Shift indique qu'il faudra veiller à la cohérence réglementaire. Il sera important de s'assurer qu'elles continuent à s'informer mutuellement – par exemple, que l'approche de surveillance et de sanction bénéficie également d'une approche d'amélioration continue. Et si plusieurs autorités sont chargées d'aspects de l'application, les États devront examiner la crédibilité de chaque institution par rapport au rôle qu'elle est censée jouer. Quelle que soit l'approche adoptée, il sera essentiel que les autorités de supervision respectent les résultats du dialogue social dans leurs activités et réfléchissent à la meilleure manière d'interagir avec les structures tripartites existantes.

---

[43] Shift & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2021, October). *Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision*.

Les exemples des autorités de contrôle existantes dans d'autres pays européens fournissent des références pour anticiper la transposition de la directive en France. Dans les parties suivantes, nous examinerons plus en détail comment cette directive pourrait être intégrée dans le cadre législatif français.



Après être revenus sur le cadre de la directive et avoir dressé un premier panorama des mises en œuvre européennes, nous souhaitons nous intéresser à la transposition française. Dans l'optique d'explicitier notre méthode et le cadre de nos interrogations, il nous apparaît pertinent d'expliquer que nos propositions sont limitées par le cadre offert par la directive (2.1), que nous souhaitons nous appuyer les pratiques développées en France (2.2) et qu'il est tout particulièrement important de faire le bilan de la loi française sur le devoir de vigilance (2.3) pour construire une autorité éthique et ouverte aux parties prenantes (2.4).

### **2.1 Des interrogations limitées au cadre offert par la directive : se doter d'une (ou plusieurs) autorité(s) administrative(s) au devoir de vigilance**

Il est fréquent qu'une réponse à une problématique de politique publique soit recherchée dans la création d'un nouveau « régulateur » ou dans l'ajout de nouvelles prérogatives de régulation à une entité existante. Le réflexe régulateur évacue souvent la question de l'opportunité des autorités administratives et les critiques qui l'accompagnent[44] pour se limiter à des problématiques de formes juridiques, d'indépendance et de distribution des compétences et des moyens. Autrement dit, l'acculturation aux autorités de contrôle facilite le passage de questionnements visant à comprendre ce qu'elle signifie, pourquoi est-elle pertinente et ce à quoi elle implique de renoncer pour se demander quels paramètres faire varier au sein du cadre conceptuel de la régulation.

Par exemple, les politiques publiques de lutte contre la corruption et de transparence de la vie publique, qui intéressent particulièrement cette note, ont respectivement induit la création de l'Agence française anticorruption (AFA) et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

---

[44] I. Boucobza, « « Régulation » - Les brouillages juridiques d'un nouveau mode de gouvernement », in A. Vauchez (dir), *Le moment régulateur*, pp. 299-320

Par ailleurs, plusieurs années après la création de la HATVP, de nouvelles prérogatives relatives à la « régulation » du lobbying[45] lui ont été ajoutées et il est aujourd'hui question de lui transférer les compétences de l'AFA en matière de contrôle du secteur public[46].

La CS3D, en énonçant une obligation de désignation, au sein de chaque État membre, d'une ou plusieurs autorités de contrôle chargées de vérifier le respect des obligations relatives au devoir de vigilance[47] et à l'établissement d'un plan de transition[48], confronte le législateur de la transposition aux mêmes problématiques. **Aussi, la présente étude n'entend pas questionner la pertinence du choix de se doter d'une autorité administrative de contrôle en matière de lutte contre les atteintes aux droits humains et se limitera à questionner les formes et prérogatives pouvant être associées à cette dernière.**

Toutefois, il est nécessaire de rappeler certaines des critiques qui précèdent les questions abordées dans cette note. Au cours de nos travaux, Ricardo Fornasari et Rachel Griffin ont notamment évoqué, les limites inhérentes à la « méta-régulation » reposant sur un droit du risque qui euphémise et endogénéise les conséquences des activités de certaines entreprises tout rendant les objectifs, qui provoquent ces risques, de fait, acceptables. Le professeur Thomas Perroud a souligné, à propos des conséquences de la création d'une autorité administrative, l'hypothèse de « paralysation » de la fonction, du fait du caractère potentiellement peu dissuasif de cette forme de régulation, de rôle réduit occupé par la société civile au sein des procédures et des difficultés à pouvoir plaider contre l'interprétation retenue par une autorité dite « experte ». Par ailleurs, nous avons également rencontré Lucie Chatelain, responsable de contentieux et plaidoyer pour Sherpa, qui est revenue sur la « fausse bonne idée » de la « création d'une autorité de contrôle en matière de devoir de vigilance »[49], en insistant notamment sur les conséquences que cela pourrait avoir du point de vue du renforcement de l'opacité et du développement d'une interprétation formelle, ou d'une « vision compliance » des obligations de vigilance.

---

[45] Articles 25 à 33 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[46] Proposition de loi n°514 du 29 octobre 2024 visant à renforcer la lutte contre la corruption.

[47] Article 7 à 16 de la directive CS3D.

[48] Article 22 de la directive CS3D.

[49] Sherpa, Création d'une autorité de contrôle en matière de devoir de vigilance : une fausse bonne idée ?, Avril 2021.

Enfin, il est pertinent de citer les critiques visant à expliquer le développement des autorités de régulation participe d'une forme d'affaïssement démocratique pouvant donner lieu à la création d'ilots normatifs légitimés par l'expertise supposée qui les façonnent et aboutir à des formes d'épistémocratie[50].

Sans nier l'existence et la pertinence des critiques précédemment évoquées, nous entendons, tout en discutant de ces observations, questionner les paramètres qui, au sein de la forme « autorité de régulation », et dans le cadre proposé par la directive CS3D, permettraient de contrer, au moins, certains de ces écueils. À titre d'exemple, la mention récurrente, au sein de la directive, de la « mise en place d'échanges constructifs avec les parties prenantes »[51], nous semble constituer un élément intéressant dans l'optique de contrer un risque épistémocratique en incluant notamment les salariés, syndicats, consommateurs, et ONG dans le fonctionnement de l'autorité.

## 2.2 Quelle(s) autorité(s) en France ?

Il ressort de nos différents entretiens que la France devrait probablement faire le choix de confier les prérogatives de supervision à une autorité déjà existante. Le choix serait motivé par des questions budgétaires et « pratiques ». En effet, il serait moins coûteux de s'appuyer sur une structure et des services administratifs déjà existants, tout en y rattachant une nouvelle branche « vigilance ».

Il ressort également de ces entretiens que plusieurs pistes auraient été abordées dont l'Agence française anticorruption (AFA), l'Autorité des marchés financiers (AMF), et la Haute autorité de l'audit (H2A). D'autres pourraient l'être, telles que le Défenseur des droits (DDD) ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

---

[50] Pouvoir exercé au nom d'une rationalité experte ou d'un discours se réclamant de la science, exonérée de contrôle démocratique.

[51] Article 5, considérant 31, considérant 40 de la Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859.

Enfin d'autres administrations, telles que la Direction générale du travail, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), en charge de l'application du Règlement « Minerais »[52], les Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt et le ministère de la transition écologique (DRAAF, DAAF et DRIAAF) chargées de l'application du Règlement « Bois »[53], les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en charge de l'inspection des installations classées et le point de contact national français (PCN) qui peut être saisi pour examiner des cas d'allégation de non-respect de ces Principes directeurs, peuvent fournir, en tant qu'autorités chargées de questions relatives à l'environnement ou aux droits humains, des pistes de réflexion quant aux modalités d'organisation à retenir.

Quelques-unes des autorités citées discutent actuellement de l'opportunité de se voir confier ces nouvelles prérogatives. Alors que certaines ne semblent pas intéressées, d'autres entendent demander des moyens supplémentaires au gouvernement et nous constatons que des tendances se dégagent. Cependant, dans le cadre de cette étude, nous ne nous essayeront pas à des pronostics relatifs à une décision qu'il reviendra finalement probablement, dans un contexte incertain et défavorable[54], aux parlementaires de prendre. **Aussi, nous souhaitons aborder ces différentes agences comme des hypothèses à étudier par rapport aux objectifs et contraintes fixés par la directive.** Les précédents français en matière de régulation constituent autant d'erreurs ou de bonnes pratiques nous permettant, dans une approche éthique, de dessiner certains des traits de la future autorité.

## 2.3 Faire le bilan de la loi sur le devoir de vigilance

Le contexte français est particulièrement pertinent en ce que la loi 2017 sur le devoir de vigilance constitue la première loi à faire le lien entre la maison-mère d'une entreprise et sa chaîne d'approvisionnement (fournisseurs et sous-traitants).

---

[52] Règlement (UE) 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

[53] Règlement (UE) 995/2010 du 20 octobre

[54] <https://www.asso-sherpa.org/non-a-lomnibus-plus-de-160-organisations-sopposent-a-une-remise-en-question-de-la-directive-sur-le-devoir-de-vigilance>

Or, le devoir de vigilance français a pu être décrit comme « une régulation sans régulateur, une compliance sans référentiel, une responsabilité dont la preuve est impossible, ou des sanctions sur la base d'un droit flou »[55]. La loi n'a d'ailleurs jamais été accompagnée des décrets d'application qu'elle prévoit[56].

Aussi, la gestion des entreprises soumises au texte a donc été placée sous le regard du tribunal judiciaire de Paris qui a ensuite créé, comme la cour d'appel, une chambre de la régulation sociale et environnementale spécialisée. Ce dernier, sur la base d'un droit flou, doit donc déterminer la responsabilité civile des sociétés mères ou donneuses d'ordre. Autrement dit, il doit déterminer si les victimes démontrent d'une faute déduite d'un manquement au devoir de vigilance, d'un préjudice que le respect des obligations aurait permis d'éviter et d'un lien de causalité direct entre la faute et le dommage. Pour le moment, une seule décision a été rendue sur le fond. Le tribunal judiciaire de Paris a prononcé, par jugement du 5 décembre 2023, plusieurs injonctions à l'encontre de La Poste[57] visant à ce que cette dernière complète son plan de vigilance. Plus précisément, le tribunal a considéré que la cartographie élaborée par La Poste ne donnait pas la possibilité déterminer les risques issus de ses activités en relevant « d'un très haut niveau de généralité. Le juge a également soulevé le fait que l'entreprise devait se doter d'un dispositif de recueil et traitement des signalements ainsi que publier un dispositif de suivi des mesures de vigilance. Sans prononcer de sanctions ou d'astreinte, le tribunal de Paris a donc posé les jalons d'une appréciation qualitative du plan de vigilance ne permettant pas aux entreprises soumises au devoir de vigilance de donner simplement à voir un dispositif formel. En revanche, le tribunal a débouté le syndicat requérant[58] de sa demande de communication de la liste des fournisseurs et sous-traitants en estimant que la demande était incompatible avec le secret des affaires. Enfin, le juge n'a pas considéré que la loi, et plus précisément l'article L. 225-102-4, lui conférait le pouvoir d'enjoindre des mesures précises en se substituant à la société dans l'élaboration du contenu des obligations. La Poste a fait appel de la décision[59].

---

[55] P.-L. Perrin, H. Pascal, E. Mure, « Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre », *JurisClasseur Sociétés*, 1er janvier 2025.

[56] <https://www.novethic.fr/actualite/social/droits-humains/isr-rse/devoir-de-vigilance-six-ans-apres-une-loi-qui-tient-sur-une-page-a4-ne-peut-pas-etre-revolutionnaire-151430.html>

[57] TJ Paris, 5 décembre 2023, n° 21/15827.

[58] Le TJ de Paris avait été saisi par le syndicat SUD-PTT.

[59] [www.lapostegroupe.com/fr/actualite/devoir-de-vigilance-la-poste-fait-appel-de-la-decision](http://www.lapostegroupe.com/fr/actualite/devoir-de-vigilance-la-poste-fait-appel-de-la-decision)

Dans ce contexte, il est important de penser les mécanismes pouvant permettre à la future autorité de contrôle de fournir un rôle complémentaire à celui du tribunal judiciaire en continuant la construction d'une véritable responsabilité civile des sociétés mères et donneuses d'ordre en matière de vigilance.

## **2.4 Pour une autorité française ouverte aux parties prenantes**

En retenant les approches décrites aux points 2.1, 2.2 et 2.3, nous entendons donc développer des propositions relatives à la création de la future autorité de contrôle française. Nous faisons le choix de nous concentrer sur trois aspects que nous pensons être directement liés à l'objectif de construction d'une autorité éthique.

Dans un premier temps, nous souhaitons étudier la question des compétences et prérogatives utiles à la supervision du devoir de vigilance (3.). Il conviendra ensuite de nous intéresser à l'indépendance de l'autorité et l'impartialité de ses agents (4.). Nous aborderons enfin les objectifs de transparence qu'il conviendra de prendre en compte pour la conception et le fonctionnement de l'autorité (5.).

## Agréger les compétences et construire les prérogatives utiles à la supervision du devoir de vigilance

Il est préférable de construire une autorité unique visant à superviser le devoir de vigilance (3.1) pour construire un modèle de conformité (3.2) qui préservera la responsabilité civile des entreprises (3.3). La transposition devra donc relever le défi de construire une « expertise » pluridisciplinaire et inclusive (3.4), d'imaginer une procédure ouverte aux parties prenantes (3.5) tout en prévoyant les prérogatives utiles aux futures enquêtes (3.6).

### 3.1 Superviser le devoir de vigilance

L'autorité de contrôle désignée à l'article 24 de la directive CS3D devra surveiller le respect des obligations relatives au devoir de vigilance et à la lutte contre le changement climatique.

Concernant le devoir de vigilance, celle-ci devra donc vérifier que les entreprises intègrent, dans leurs politiques et systèmes de gestion des risques[60], les obligations associées, qu'elles recensent et évaluent, au sein d'une cartographie des risques, les incidences négatives réelles et potentielles découlant de leurs activités, de celle de ses filiales et de celle de ses partenaires commerciaux liés à sa chaîne d'activité[61]. L'autorité de contrôle veille également à ce que les entreprises prennent les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les incidences négatives potentielles[62] ainsi que celles permettant de mettre un terme aux incidences négatives réelles[63] tout en réparant leurs conséquences[64]. Par ailleurs, l'autorité devra aussi s'assurer que les entreprises organisent des échanges constructifs avec les parties prenantes[65] tout en leur offrant un mécanisme de notification et une procédure relative aux plaintes lorsqu'elles ont des préoccupations légitimes quant aux incidences négatives réelles ou potentielles[66].

---

[60] Article 7 de la directive CS3D.

[61] Article 8 de la directive CS3D.

[62] Article 10 de la directive CS3D.

[63] Article 11 de la directive CS3D.

[64] Article 12 de la directive CS3D.

[65] Article 13 de la directive CS3D.

[66] Article 14 de la directive CS3D.



Enfin, l'autorité veillera à ce que les entreprises assujetties organisent une évaluation périodique du suivi[67] de ces mesures et communique sur les différentes mesures relatives leurs devoirs de vigilance[68].

Concernant la lutte contre le changement climatique, l'autorité de contrôle devra veiller à ce que les entreprises assujetties mettent en œuvre un plan de transition pour l'atténuation du changement climatique visant notamment, selon les termes de la directive, à rendre compatible leurs modèles et stratégies avec la transition vers une économie durable et avec la limitation du réchauffement climatique à 1,5 C°, à l'objectif de neutralité climatique établi dans le règlement (UE) 2021/1119[69].

Par ailleurs, dans le cadre de ces missions, l'autorité devra à la fois disposer de prérogatives de contrôles, visant à obtenir des informations, de pouvoirs d'enquête impliquant des inspections sur place, des pouvoirs d'injonctions de faire, de ne pas faire ou de réparer ainsi que d'un pouvoir de sanction. En revanche, contrairement à ce que l'on peut observer au sein d'autres autorités dites de régulation, telles que l'AFA, l'AMF ou l'H2A, la directive n'énonce pas d'obligation de doter l'autorité de contrôle d'un pouvoir réglementaire impliquant l'adoption de lignes directrices. En effet, cette tâche est confiée à la Commission de l'Union européenne qui devra publier des lignes directrices générales et des lignes directrices sectorielles ainsi que des lignes directrices relatives à des incidences négatives spécifiques visant à apporter un soutien aux entreprises et aux autorités de contrôle concernant la manière dont il conviendra de s'acquitter des obligations en matière de devoir de vigilance[70]. Sans être contraignantes, ces lignes directrices devraient pouvoir apporter des précisions utiles en explicitant des notions importantes, telles que celle de « mesure appropriée pour adapter les pratiques d'achats ».

Compte tenu des différentes prérogatives qui lui sont confiées, il convient certainement de désigner l'autorité d'entité de supervision dont la mission consistera à accompagner l'internalisation des mécanismes de gestion des risques associés au devoir de vigilance au fonctionnement normal des entreprises assujetties.

---

[67] Article 15 de la directive CS3D.

[68] Article 16 de la directive CS3D.

[69] Article 22 de la directive CS3D.

[70] Article 19 de la directive CS3D.



Surtout, du point de vue de l'importance de consacrer et construire une lecture interdépendante de la défense des droits humains et de la protection de l'environnement[71], il s'avère préférable d'envisager d'inclure les compétences relatives à ces deux objectifs au sein de la même autorité de supervision.

## 3.2 Construire un modèle de conformité

Cette approche peut notamment renvoyer à l'idée de compliance qui se matérialise par des outils de gestion des risques, dont certains, tels que la cartographie des risques, le code de conduite ou l'alerte interne, sont directement visés par la CS3D.

L'idée d'une assimilation du devoir de vigilance à de la compliance est partagée par de nombreux acteurs[72] et repose souvent sur une comparaison avec le programme de mise en conformité énoncé par l'article 17 de la loi Sapin 2. Il serait difficile de nier les similarités existantes entre de nombreux mécanismes juridiques reposant sur un droit de la gestion des risques, les outils qui y sont associés, et une méta-régulation[73] consistant, pour les personnes publiques, à réguler l'autorégulation.

En ce qui concerne la loi française sur le devoir de vigilance, le juge du Tribunal de Paris semble intégrer la cadre d'analyse de la compliance puisqu'il considère que le devoir de vigilance mettrait à la charge des sociétés des « buts monumentaux »[74].

---

[71] CNCDH, Déclaration pour une directive ambitieuse de l'Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales,

[72] Voir notamment, M.-A. Frison-Roche, L'obligation de compliance, coll. « Régulation et Compliance », Journal of Regulation & Compliance (JoRC) et Dalloz, à paraître ; KPMG, « Vigilance et durabilité, même technique : la compliance », <https://kpmg.com/av/fr/avocats/eclairages/2024/02/vigilance-et-durabilite-des-remedes-et-sanctions.html>, (consulté le 02 décembre 2024) ; D.-R. Tabuteau, « De la régulation à la compliance : le rôle du juge », discours prononcé le 02 juin 2023 pour la 7ème édition des Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

[73] Ch. Parker, « Meta-Regulation: Legal Accountability for Corporate Social Responsibility », in D. McBarnet, A. Voiculescu, T. Campbell (eds.), *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 209.

[74] M.-A. Frison-Roche, « Les buts monumentaux, cœur battant du droit de la compliance », in M.-A. Frison-Roche, *Les buts monumentaux de la compliance*, Paris, Dalloz et reprise par le tribunal Judiciaire de Paris, v. ordonnance (référé) TJ Paris, 28 févr. 2023, n° 22/53942 et TJ Paris, 28 févr. 2023, n° 22/53943, JCP G, 2023, act. 373, note M. Hautereau-Boutonnet et B. Parance ; D., 2023. 1000, note G. Leray et P. Abadie ; JCP E 2023, 1086, note J.-B. Barbiéri. Dans la décision La Poste, le Tribunal parle d'« objectif monumental », v. TJ Paris, 5 déc. 2023, n° 21/15827, cit.

Cependant, cette assimilation est aussi vivement critiquée[75]. Sans préjuger de sa pertinence, nous n'entendons pas trancher cette question. Nous entendons néanmoins revenir sur les risques inhérents à l'architecture commune à de nombreux dispositifs qualifiés de « compliance ».

Par ailleurs, avant de s'attarder sur ce que la loi Sapin 2 et le devoir de vigilance ont en commun, nous retiendrons une différence fondamentale. En effet, le programme de prévention des risques de corruption issu de la loi Sapin 2 s'élabore, s'évalue et se contrôle du point de vue des risques auxquels s'expose l'entreprise régulée. Le devoir de vigilance suppose, par rapport à la loi Sapin 2, un changement de paradigme dans la mesure où ce ne sont plus les risques pour l'activité de l'entreprise qui doivent être mesurés et évalués, mais ceux auxquels les « parties prenantes » de l'entreprise sont exposées. De ce point de vue, la directive CS3D nous permet d'envisager d'écarter l'hypothèse d'une régulation exclusivement centrée sur les « risques secondaires », c'est-à-dire les coûts pour l'entreprise, plutôt que sur les « risques primaires » qu'elles provoquent[76].

Aussi, nous entendons mettre l'accent sur l'importance des enjeux d'interprétations qui verront notamment le jour une fois la directive transposée. En effet, la mise en place d'une obligation préventive, impliquant des mécanismes de management des risques, repose en grande partie sur l'idée de réserves d'interprétation accordées aux autorités administratives de régulation et aux entreprises assujetties. Dit autrement, ce « droit de la compliance » ne rend obligatoire qu'une obligation de prévention et l'adoption d'outils à cette fin. Il revient ensuite aux autorités administratives et aux entreprises de déterminer le contenu de ces obligations.

Dès lors, cette architecture laisse entrevoir une possibilité d'appropriation de la norme par les entreprises régulées. En effet, il est pertinent de décrire la compliance au travers du processus d'« endogénéisation » [77] du droit, dont le point de départ résiderait dans des textes juridiques laissant aux régulés une marge de manœuvre interprétative suffisamment importante, pour que les praticiens élaborent une interprétation du texte.

---

[75] Sherpa, « Création d'une autorité de contrôle en matière de devoir de vigilance : une fausse bonne idée ? », Note d'analyse, 11 mai 2021 ; T. Sachs, J. Tricot, « La loi sur le devoir de vigilance : un modèle por (re)penser la responsabilité des entreprises, Droit et société n°106(3), pp. 683-698.

[76] M. Power, « The risk management of nothing » , op. cit.

[77] L. B. Edelman, « Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law », *American Journal of Sociology*, 97 (6), 1992, p. 1531-1576.

L'interprétation s'appuierait sur un processus complémentaire de managérialisation du droit pouvant consister à traduire la norme dans une langue « alignée avec les représentations gestionnaires et les intérêts économiques des entreprises »[78]. Le risque étant de laisser d'épanouir des interprétations pouvant finalement se limiter à la mise en place de « structures symboliques »[79] qui consistent « avant tout à montrer un attachement à la loi en mimant l'ordre juridique »[80]. Poussée à son paroxysme, cette logique nous laisse imaginer des hypothèses de contournement de la responsabilité aux moyens de codes et procédures internes.

Ce risque est encore renforcé par la possibilité de mise en place d'un mécanisme dit de « comply or explain » impliquant, pour les entreprises, de se conformer ou, à défaut, d'expliquer leurs choix, notamment au titre de leur profil de risque.

#### **Illustration du « comply or explain » à partir de l'exemple de l'AFA.**

Au titre de l'article 3 de la loi Sapin 2, l'AFA élabore des recommandations destinées à aider les entités assujetties à prévenir la corruption. Sans être juridiquement obligatoires, les recommandations décrivent un modèle de conformité. La quasi-jurisprudence de la commission des sanctions de l'AFA est venue clarifier la valeur du document en distinguant, par une délibération du 4 juillet 2019, deux hypothèses. La première, « où la personne mise en cause a suivi à cet égard, en tout point, la méthode préconisée par l'Agence » et « doit être regardée comme apportant des éléments suffisants »[81] pour être en conformité avec les exigences législatives. La seconde, « où la personne mise en cause n'a pas suivi cette méthode, ou ne l'a suivie qu'en partie, comme elle a en a le droit » pour laquelle « il lui incombe de démontrer la pertinence, la qualité et l'effectivité du dispositif de détection et de prévention de la corruption en justifiant de la validité de la méthode qu'elle a librement choisie et suivie. »[82].

---

[78] P. Barraud de Lagerie, E. Béthoux, A. Mia, E. Phalva-Icher, « La mise en œuvre du devoir de vigilance : une managérialisation de la loi ? », *Droit et Société*, 106/2020, p. 701.

[79] L. B. Edelman, *Op. cit.*

[80] P. Barraud, *Op. cit.*, p. 699.

[81] AFA, Com. de sanctions AFA, Décision n° 19-01, Société S SAS et Mme C, 4 juillet 2019, p. 11.

[82] AFA, *Ibid.*

Cette délibération définit une présomption de conformité, déduite des recommandations de l'AFA, souvent désignée par le mécanisme de *comply or explain*[83], consistant à se conformer ou se justifier. Cette construction pousserait à l'intériorisation de la règle par le régulé en usant de la charge de la preuve comme d'un levier incitatif. Si l'AFA démontre que le régulé n'a pas suivi sa méthode, alors il incombe à ce dernier de justifier de sa conformité avec l'obligation légale de prévention. Il pourra, théoriquement, expliquer qu'il n'avait pas à se doter de règles relatives aux thématiques préconisées par le régulateur, telles que le mécénat, le *sponsoring ou le lobbying* dans la mesure où son modèle économique, autrement dit son « profil de risque »[84] ne le justifie pas.

Il semble alors possible d'observer une chaîne d'énoncés et de directives qui forme progressivement le contenu normatif de l'énoncé initial. Le régulé se trouve d'ailleurs lui-même agent de régulation non seulement en ce qu'il définit les normes qu'il s'applique, mais également en ce qu'il va décider, lorsqu'il est en position de le faire, des normes qu'il exige de ses partenaires commerciaux lors de la contractualisation[85].

Pour contrer le risque de privatisation de la norme, l'autorité administrative devra participer à la construction d'un modèle de conformité auxquels les entreprises devront se conformer. Compte tenu de l'architecture susvisée, cette construction d'un modèle de conformité apparaît nécessaire pour viser une objectivation des obligations de prévention et rendre possible l'existence de sanctions. Une telle exigence s'inscrit dans la continuité du travail commencé par le juge judiciaire qui ne se contente pas de contrôler l'existence d'un plan de vigilance, mais évalue la qualité de celui-ci en considérant notamment qu'une cartographie des risques puisse être inconforme aux exigences légales[86].

---

[83] B. Fasterling, *Ibid.*

[84] AFA, *Recommandations*, p. 4.

[85] P. Lignières, G. Defontaine, « Les chaînes de contrats, relais des politiques publiques », *Chemins publics*, Avril 2022.

[86] TJ Paris, 5 décembre 2023, *SUD PTT c. S.A. LA POSTE*, n° RG 21/15827.

Cette approche, conjuguée au travail de la Commission européenne, devra se traduire sur les enjeux concrets et révolutionnaires de la directive. Il conviendra notamment de déterminer de la conformité des mécanismes contractuels visant à empêcher la responsabilité du donneur d'ordre.

### **3.3 Préserver la responsabilité civile des entreprises**

Sans ce travail, il serait possible de voir émerger un autre dispositif juridique de « responsabilisation sans responsabilité »[87]. De ce point de vue, il convient de rappeler que l'AFA, après 151 contrôles réalisés depuis 2017[88], n'a jamais sanctionné aucun acteur économique.

Il existe donc un enjeu important du point de vue de l'articulation entre le rôle de l'autorité de contrôle et celui du juge judiciaire. En effet, l'article 29 de la directive CS3D prévoit la possibilité d'engager la responsabilité d'une entreprise responsable d'un dommage causé par un manquement intentionnel ou par négligence, à l'obligation de prévention des incidences négatives potentielles de l'article 10, ou de suppression des incidences négatives réelles de l'article 11. Or, le point 9 de l'article 25 rappelle que les décisions des autorités de contrôle concernant le respect des obligations en matière de devoir de vigilance par une entreprise sont sans préjudice de la responsabilité civile de l'entreprise au titre de l'article 29[89].

Dès lors, il n'existe pas de solidarité de principe entre les décisions de la future autorité de contrôle et celles du juge judiciaire concernant l'évaluation de plan de vigilance d'une entreprise donnée. Dit autrement, le juge judiciaire pourra engager la responsabilité civile d'une entreprise alors même que celle-ci n'aurait pas été sanctionnée à la suite d'un contrôle de l'autorité administrative.

Cependant, il conviendra de veiller à ne pas figer des doctrines ou des interprétations pouvant entraver l'engagement de la responsabilité civile des entreprises. En effet, cette dernière repose sur l'existence d'une faute, notamment de négligence, et d'un lien de causalité entre cette dernière et le dommage causé à une partie prenante.

---

[87] T. Sachs, *op. cit.*

[88] AFA, *Rapport d'activité 2023*, 19 juillet 2024.

[89] Sur ce point, il convient de préciser que l'article 29 lie la recevabilité de l'action à l'atteinte à un droit ou intérêt d'une personne morale ou physique. Il semble donc que les questions environnementales ne soient pas concernées.

Or, la mission de l'autorité de contrôle donnera vraisemblablement lieu à la construction d'un modèle de conformité. Dans le cadre de la construction de ce modèle, il sera primordial de veiller à ce que celui-ci permette d'éviter la réalisation des incidences négatives réelles ou potentielles. Cela implique concrètement de veiller à ce que les contrôles et décisions de la future autorité n'accréditent pas des pratiques qui ne préviennent pas l'occurrence des dommages tout en fournissant des arguments aux entreprises pour écarter l'existence d'une faute. Ces considérations impliquent également de tenir compte des éventuelles incidences et de ne pas s'interdire de faire évoluer la doctrine de l'autorité administrative au gré des décisions rendues par le juge judiciaire.

L'architecture de la régulation, notamment du fait de la préférence accordée à la collaboration avec les entreprises et des craintes d'annulation des sanctions prononcées, pousse à privilégier la négociation informelle. Cependant, les considérations précédentes impliquent de rappeler l'importance de la sanction pour préserver l'effet dissuasif des contrôles de la future autorité et de ne pas fournir aux entreprises des arguments permettant d'écarter la faute pour d'éventuels futurs incidents.

### **3.4 Construire une « expertise » pluridisciplinaire et inclusive**

(Re)Construire un lien, reposant sur une obligation de vigilance, entre les activités des entreprises et des incidences négatives sur les droits de l'homme ou l'environnement suppose de nombreuses compétences. Or, il sera difficile de retrouver l'ensemble de ces compétences au sein d'administrations ou de corps de la fonction publique en particulier.

Dans le cadre d'une supervision publique<sup>[90]</sup> reposant notamment sur des contrôles sur pièces et sur place, il conviendra évidemment de doter l'autorité des agents capables de contrôler les différents mécanismes de prévention cités au sein de la CS3D. Ces enquêtes impliquent, sans ce que cette liste ne soit exhaustive, des compétences en matière de droit, de gestion des risques, d'audit et souvent de comptabilité. Enfin, cette liste à la Prévert doit être complétée par la capacité, des agents en charge du contrôle, à comprendre les secteurs et métiers supervisés.

---

[90] Le considérant 75 de la directive CS3D énonce que l'autorité devra être à caractère « public ».

De ce point de vue, il est important de rappeler que pour contrôler la conformité d'outils de gestion des risques équivalents[91], l'étude d'impact relative à la loi Sapin 2 listait les profils envisagés pour les missions de contrôle en mentionnant les magistrats judiciaires, administratifs et financiers, les agents publics issus de corps d'inspection, les fonctionnaires de police et de gendarmerie issus de services d'enquête spécialisés et agents publics issus de services techniques connaissant des « problématiques économiques »[92] . Au sein de l'AFA, cela a ensuite donné lieu à des recrutements de droit privé visant à intégrer à l'agence des spécialistes des mécanismes de gestion des risques ou, autrement dit, des experts des outils de la compliance, issus des entreprises ou des cabinets d'audit disposant d'une offre en la matière.

### **Les outils de la compliance**

Les différents « outils » de la compliance, consistant en des outils de gestion des risques juridiques, permettraient de construire un programme de prévention des différents risques juridiques pour lesquels ils sont mobilisés.

De ce point de vue il serait notamment possible de prévenir les risques de corruption ou d'incidences négatives en matière de droits humains en déployant :

- Une cartographie des risques visés ;
- Un code de conduite proscrivant les risques visés ;
- Un système d'évaluation des risques visés induits par la relation avec un tiers ;
- Un système d'alerte interne
- Des mécanismes de contrôle interne du respect des outils du programme de prévention.

La capacité à contrôler ces outils est primordiale et aura des incidences importantes sur l'effectivité du contrôle réalisé.

---

[91] Pour rappel, l'article 17 de la loi Sapin 2 implique également de se doter d'une cartographie des risques, d'un code de conduite et d'un dispositif d'alerte.

[92] Étude d'impact, Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, FCPM1605542L/Bleue-1, 30 mars 2016.

Pour repartir de la problématique d'une « responsabilisation sans responsabilité », il convient de souligner que les contrôles de l'AFA en matière de cartographie des risques visent « les expositions de la société à des sollicitations externes aux fins de corruption »[93]. Le calcul de ce risque repose généralement sur la multiplication d'un impact et d'une probabilité. Or, l'AFA admet que l'impact puisse être « réputationnel, financier, économique ou juridique »[94]. On comprend donc, au titre de la méthode de cartographie retenue, que le risque évalué est déduit des conséquences de la corruption sur l'activité et le chiffre d'affaires de l'entreprise.

**Or, la directive CS3D suppose un changement de paradigme qui doit se traduire dans la méthode d'élaboration de la cartographie des risques.** Il convient de déterminer le risque que l'activité cause sur les parties prenantes et le changement climatique.

L'expertise requise au sein de l'autorité de contrôle ne saura se résumer à celle relative à l'audit des outils de la compliance. Cette vigilance est d'autant plus importante que l'offre existe et que certains cabinets proposent un accompagnement et des « experts » des différents domaines de la compliance. Sans nier l'existence, ni la pertinence, de cette forme d'interopérabilité des domaines de la compliance, il faut la compléter d'une expertise de fond sur le sujet objet de la politique publique.

Dans le cas présent, il est donc primordial d'agréger des connaissances relatives aux différentes incidences négatives en matière de droits humains[95] ainsi que celles relatives à la lutte contre le réchauffement climatique visées par la CS3D. Un devoir de vigilance effectif suppose également, un changement de posture, impliquant de connaître et comprendre la situation des différentes parties prenantes affectées.

---

[93] Article 17, loi Sapin 2.

[94] AFA, Recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme, 4 décembre 2020, p. 21.

[95] Cela concerne notamment, l'interdiction du travail forcé et de l'esclavage, l'interdiction du travail des enfants, la non-discrimination, la liberté d'association et le droit à la négociation collective, la lutte contre la violence et le harcèlement, la santé et la sécurité au travail, les conditions de travail justes et favorables, les conditions d'hébergement et de vie des travailleurs, le respect de la vie privée et des libertés individuelles, le droit des communautés locales, etc.



Il ressort d'un entretien réalisé avec la CNCDH que ces différents savoirs pourraient notamment être conjugués avec une approche dite « fondée sur les droits de l'Homme »[96] tout en veillant à inclure les « parties prenantes » dans la construction et le déploiement des mesures de vigilance.

De ce point de vue, il faut de veiller à ce que l'interopérabilité des domaines de la compliance ne permette pas à la future autorité de résoudre les difficultés de recrutement auxquelles cette dernière sera confrontée. En effet, face à l'inexistence d'administrations permettant de regrouper les expertises utiles au contrôle du devoir de vigilance, une solution de facilité pourrait résider dans le choix d'une approche transversale reposant surtout sur l'idée de maîtrise des outils de management des risques.

### **3.5 Imaginer une procédure ouverte aux parties prenantes**

L'article 26 de la directive CS3D prévoit que les personnes physiques et morales peuvent présenter à l'autorité de contrôle, « par l'intermédiaire de canaux facilement accessibles », des rapports étayés faisant état de préoccupations « lorsqu'elles ont des raisons de penser, sur la base de circonstances objectives, qu'une entreprise ne se conforme pas aux dispositions » du droit national adoptées en vertu de la présente directive.

Dans ce cadre, l'autorité doit veiller, au titre du paragraphe 2 de l'article 26, lorsque les personnes susvisées le demandent, à ce que leurs identités soient protégées. Le paragraphe 4 u du même article énonce que les autorités de contrôle doivent évaluer les rapports étayés dans un délai approprié pour ensuite exercer leurs prérogatives lorsque le contenu de ce dernier le justifie. Enfin, les personnes à l'origine du « rapport étayé »[97] devront, lorsqu'elles ont un « intérêt légitime en la matière », être informées du résultat et des motivations de l'évaluation de leur rapport ainsi que de la décision de l'autorité d'agir ou non.

---

[96] Cette approche impliquerait de « de dépasser une certaine approche des droits de l'Homme réduits à un obstacle juridique ». Il ne s'agirait plus « pour les débiteurs d'obligation, de protéger ou de respecter les droits de l'Homme, mais de manière plus ambitieuse, de les mettre en œuvre » (CNCDH, Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme, 3 juillet 2018, p. 7).

[97] Article 26, directive CS3D.

Ce mécanisme rappelle celui, associé au mécanisme européen de protection des lanceurs d'alerte et prévu à l'article 8 de la loi Sapin 2 qui implique, pour les autorités externes désignées, de recueillir et traiter des signalements externes. Cette procédure implique notamment d'informer l'auteur du signalement de la réception de son signalement[98], de vérifier qu'il bénéficie du statut de lanceur d'alerte et de garantir l'intégrité et la confidentialité des informations recueillies, notamment l'identité de l'auteur du signalement[99]. Au titre du même article 8, l'autorité désignée assure le traitement de l'alerte, peut demander des compléments à son auteur, et informe ce dernier, dans un délai de 3 mois, « des informations sur les mesures envisagées ou prises pour évaluer l'exactitude des allégations et, le cas échéant remédier à l'objet du signalement ainsi que les motifs de ces dernières »[100]. En fin de procédure, l'autorité doit communiquer par à l'auteur du signalement le « résultat final des diligences mises en œuvre »[101]. Les éléments relatifs à cette procédure doivent publier sur le site internet de l'autorité désignée[102].

C'est dans ce cadre que l'AFA a été désignée pour recueillir les signalements relatifs aux atteintes à la probité ou que l'AMF l'a été pour ceux relatifs aux services, produits, et marchés financiers ainsi que la prévention du blanchiment d'argent de capitaux et financement du terrorisme. Aussi, les deux agences présentent, sur leurs sites internet, leurs procédures respectives[103].

---

[98] Article 10 du décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[99] Article 12, décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[100] Article 10, décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[101] Article 10, op. cit.

[102] Article 13, décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alertes.

[103] Pour l'AFA : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/procedure-recueil-et-traitement-des-signalements> ; Pour l'AMF : <https://www.amf-france.org/fr/formulaires-et-declarations/lanceur-dalerte-0#:~:text=un%20signalement%20oral%20des%20violations,les%20locaux%20de%20l'AMF>.

Or, la définition du statut de lanceur d'alerte inclut déjà les violations ou une tentative de dissimulation d'une violation de la loi, ou du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, le DDD a notamment été désigné en tant qu'autorité compétente pour recueillir les signalements relatifs aux droits de l'enfant, aux discriminations.

Aussi, il pourrait sembler inutile de prévoir, pour les personnes capables de remettre « un rapport étayé », et justifiant d'un « intérêt légitime », une protection déjà existante pour toute personne physique pouvant se prévaloir d'informations plus succinctes[104].

Dès lors, nous proposons de modifier le décret du 3 octobre 2022[105], afin de désigner la future autorité en tant que compétente pour recueillir les signalements relatifs au devoir de vigilance.

Par ailleurs, il conviendrait de marquer une différence entre ces simples signalements et ceux émis par l'auteur d'un rapport étayé justifiant d'un intérêt légitime en la matière. L'hypothèse d'une place consacrée au sein de la procédure de sanction est pertinente à étudier et permettrait d'inclure plus encore les parties prenantes. Cela est d'autant plus important qu'il est primordial d'organiser l'inclusion des parties prenantes dans la mesure où des travaux démontrent que la régulation s'appuyant sur un droit du risque repose sur des expertises parfois difficiles d'accès[106] et « largement réservées aux professionnels » [107].

---

[104] Il convient néanmoins de nuancer cette affirmation, en rappelant qu'il y a aura certainement un intérêt à étendre la procédure et la protection aux personnes morales et à tous les faits relatifs à des violations en lien avec la directive CS3D.

[105] Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[106] J. Adekola, *Power and Risk in Policymaking: Understanding Public Health Debates*, Berlin, Springer Nature, 2020 ; W. Boyd, « De-Risking Environmental Law », *Harvard Environmental Law Review*, 2024, n° 48, p. 153

[107] R.Griffin, R. Fornasari, « Le risque est-il neutre ? Analyse comparée du devoir de vigilance et du règlement sur les services numériques », *RDIA*, à paraître.

### 3.6 Prévoir les prérogatives utiles aux enquêtes de l'autorité

L'article 25 de la directive CS3D énonce que l'autorité de contrôle devra disposer du « pouvoir d'exiger des entreprises qu'elles fournissent des informations et de mener des enquêtes ». En outre, le considérant 75 de la directive précise que les enquêtes peuvent comprendre « des inspections sur place et l'audition des parties prenantes concernées ».

Le paragraphe 3 de l'article 25 précise que les inspections sont effectuées dans le respect du droit national et « après avertissement préalable adressé à l'entreprise, sauf si la notification préalable nuirait à l'efficacité de l'inspection ».

Les contrôles administratifs et enquêtes administratives français reposent sur différents régimes impliquant notamment des temporalités et un emploi variable de la force publique.

Il est ainsi notamment possible de distinguer :

- Des contrôles administratifs tels que les contrôles sur pièce et sur place de l'AFA reposant sur la coopération de l'entité contrôlée. En effet, cette dernière doit communiquer les documents et informations utiles sollicités par l'agence et accueillir, après notification du contrôle, l'AFA dans ses locaux afin que les contrôleurs puissent procéder aux vérifications de l'exactitude des informations fournies et s'entretenir avec les personnes « dont le concours leur paraît nécessaire »[108]. Les membres de l'entité sont incités à la coopération dans la mesure où « toute mesure destinée à faire échec » au contrôle est punie de 30 000 euros d'amende[109].

---

[108] Article 4 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[109] Article 4 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

- Des pouvoirs d'enquêtes, telles que ceux prévus à l'article L. 621-12 du code monétaire et financier (CMF) en matière d'intégrité du marché. Là encore, l'enquête repose sur des demandes de documents, des entretiens et un accès, souvent inopiné aux locaux à usage professionnel de l'entreprise et peut donner lieu à la commission d'un délit d'entrave[110]. Cependant, des mesures d'urgence peuvent être adoptées par le collège de l'AMF, au titre de l'article L. 621-15 du CMF, dès lors que ce dernier décide d'une procédure de sanction. Par ailleurs, l'enquête peut conduire à des visites domiciliaires et à des saisies de documents par l'AMF. Dans l'hypothèse de visites ou de saisies, ces actes sont soumis à autorisation préalable du juge des libertés et de la détention. Elles doivent être réalisées en présence d'un officier de police judiciaire qui signe avec les enquêteurs le procès-verbal et l'inventaire des saisies réalisées. Dans ce cadre, l'article L. 621-12 du code monétaire et financier permet également de procéder à des mesures conservatoires[111] sur décision du président du tribunal judiciaire suite à la demande motivée du président ou du secrétaire général de l'AMF.

Par ailleurs, l'article 25 de la CS3D énonce que le réseau européen d'autorités de contrôle « facilite la coopération, la coordination et la fourniture d'une assistance mutuelle ». L'article 28 précise, en son paragraphe 3, que les autorités de contrôle « se communiquent les informations utiles et se prêtent mutuellement assistance en vue d'accomplir leur mission et mettent en place des mesures pour coopérer efficacement ». Il est précisé que cette « assistance mutuelle » comprend une collaboration en vue de l'exercice des pouvoirs de l'autorité, y compris en ce qui concerne les inspections et les demandes d'information.

Aussi, l'autorité de contrôle doit, au titre du paragraphe 4 du même article 28, prendre « toutes les mesures appropriées nécessaires pour répondre à une demande d'assistance d'une autre autorité de contrôle sans retard injustifié », ce qui implique notamment utiles sur la conduite d'une enquête.

---

[110] Au titre de l'article L. 643-2 du CMF « est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300.000 € le fait, pour toute personne, de mettre obstacle à une mission de contrôle ou d'enquête de l'Autorité des marchés financiers effectuée dans les conditions prévues aux articles L. 621-9 à L. 621-9-2 ou de lui communiquer des renseignements inexacts ».

[111] À titre d'exemple, il convient de citer la mise sous séquestre, l'injonction à suspendre une opération financière, la suspension de la commercialisation d'un instrument financier, l'injonction à suspendre ou révoquer un dirigeant, la déclaration publique mentionnant les responsables d'un manquement, etc.

Or, les enquêtes menées par l'AMF peuvent donner lieu à des formes de coopérations internationales impliquant notamment des échanges d'informations avec un homologue étranger[112] ou avec les autorités européennes de supervision et de résolution[113]. Les auditions menées peuvent avoir lieu à l'étranger, notamment dans les locaux d'un homologue de l'AMF[114] qui peut aussi demander à l'autorité locale de procéder à des actes d'enquête. En 2023, sur les 35 enquêtes closes par l'AMF, 88% avaient une dimension internationale[115].

Compte tenu des exigences associées aux « enquêtes » et « inspections » définies par la directive, il est difficile d'envisager qu'un régime de contrôle administratif tel que celui de l'AFA puisse convenir. En revanche, un régime hybride, à la manière de celui associé aux enquêtes de l'AMF, permettant de procéder à des contrôles inopinés, des visites et des saisies ainsi que des mesures conservatoires semble davantage compatible avec la mission de la future autorité de contrôle. Enfin, à la manière de l'AMF, l'autorité devra également intégrer à son activité une composante internationale. Cependant, compte tenu de la géographie de la sous-traitance et de la localisation de certaines des parties prenantes, il conviendra certainement, comme le prévoit la directive, d'envisager d'autres mécanismes de coopération que ceux reposant simplement sur les homologues européens[116].

---

[112] Article L. 632-1 et s. du CMF.

[113] Article L. 632-6-1 du CMF.

[114] AMF, Charte du contrôle, 27 septembre 2021, p. 12.

[115] AMF, Rapport annuel 2023, 19 mars 2024, p. 98.

[116] Sur ce point, il apparaît important de souligner, qu'au titre du paragraphe de l'article 2 de la directive CS3D, qu'elle s'applique à des entreprises constituées au sein d'un État non membre de l'Union européenne.

# 4

## Préserver l'indépendance de l'autorité et l'impartialité de ses agents

La question de l'indépendance comprend plus largement, d'une part, celle de l'indépendance organique et fonctionnelle de l'autorité (4.1) et d'autre part, celle relative à l'impartialité de ses membres et agents (4.2). En revenant sur les exigences de la directive en la matière, il sera possible de les comparer au droit et aux pratiques françaises.

### 4.1 DOTER L'AUTORITÉ DES MOYENS D'UNE INDÉPENDANCE EFFECTIVE

Le premier questionnement consiste à savoir si le statut et les pratiques des différentes autorités de régulation française, notamment dans ses aspects organiques et fonctionnels, sont compatibles avec les exigences de la directive et plus largement avec le droit européen. Il est possible de distinguer l'hypothèse d'indépendance par rapport aux autorités publiques (4.1.1) de celle relative aux entreprises assujetties et autres intérêts de marché (4.1.2).

#### ***4.1.1 L'indépendance par rapport aux autorités publiques***

Le paragraphe 9 de l'article 24 de la CS3D énonce que les États membres doivent garantir « l'indépendance des autorités de contrôle ». Le même article précise que cela consiste en particulier à veiller « à ce que les autorités de contrôle soient juridiquement et fonctionnellement indépendantes ». Ce qui suppose de préserver l'autorité de « toute influence extérieure, qu'elle soit directe ou indirecte, y compris des entreprises relevant du champ d'application de la présente directive ou d'autres intérêts du marché ».

Par ailleurs, le considérant 75 de la directive précise que l'exercice impartial des pouvoirs de l'autorité suppose qu'elle ne devrait « solliciter ni accepter d'instructions de quiconque » et implique que l'autorité doit disposer « des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice effectif de ses missions et de ses pouvoirs, conformément à leur droit national ».

Une première dimension de cette indépendance fonctionnelle réside donc dans l'indépendance par rapport aux personnes morales de droit public et plus particulièrement à l'administration centrale et au pouvoir exécutif.

Il serait possible de reformuler cette exigence comme celle visant à éviter une capture de l'autorité par le politique. De ce point de vue, le statut d'autorité administrative et d'autorité publique indépendante défini par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 fournira sans doute le support de transposition privilégié. En effet, celui-ci prévoit notamment que le mandat des membres d'une AAI ou API n'est pas révocable[117] et que ces derniers, dans l'exercice de leurs attributions, « ne reçoivent ni ne sollicitent d'instructions d'aucune autorité »[118].

Dès lors, si le choix d'attribuer des compétences de supervision du devoir de vigilance à certaines des autorités de régulation déjà existantes est retenu, il est difficile d'envisager que l'AFA puisse être considérée comme juridiquement indépendante. En effet, cette dernière a le statut de service à compétence national placé auprès du ministre de la Justice et du ministre chargé du Budget[119]. Certes, la loi Sapin 2, notamment en énonçant l'obligation de nommer à la tête de l'AFA un magistrat hors classe irrévocable qui ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale[120], reconstruit une architecture proche de la forme d'indépendance susvisée. Cependant, le périmètre d'interdiction des instructions, notamment gouvernementale, se limite aux missions définies aux 3° et 4° de l'article 3 de la loi, c'est-à-dire aux

missions de relatives au contrôle à l'exclusion de celle relative à l'élaboration des recommandations de l'AFA[121]. Or, une des missions primordiales de l'autorité de supervision du devoir de vigilance pourrait consister à adopter les lignes directrices afférentes aux contrôles. De plus, l'article 3 de la loi Sapin 2 prévoit tout de même qu'un contrôle puisse être effectué à la demande, notamment du Gouvernement, et il est arrivé que des contrôles de l'AFA soient « missionnés » par ses ministères de tutelle. Surtout, nous avons déjà démontré[122] que cette autorité effectue ses missions sans autonomie budgétaire et l'insuffisance de ses moyens a ainsi nui au bon fonctionnement de l'entité en pesant sur sa capacité à maintenir le rythme de contrôle, tout en rigidifiant la nature des contrats de recrutement proposés au risque de faire échouer des recrutements pourtant pertinents.

---

[117] Article 6, loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017.

[118] Article 9, loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017.

[119] Article 3, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[120] Article 2, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[121] 2°, Article 3 loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

[122] Y. Benrahou, « Préserver la supervision publique de l'anticorruption », Note #36, Observatoire de l'éthique publique, février 2024.



Pour autant, le choix qui avait été pour retenu pour l'AFA consistant à nommer un magistrat hors classe ayant travaillé sur des dossiers relatifs au devoir de probité pourrait fournir une piste intéressante dans l'optique de préservation de l'indépendance de la présidence de l'autorité.

Enfin, de récentes expériences ont permis de démontrer la possibilité d'existence d'un exercice du mandat de président d'AAI n'excluant pas un rapport critique au Gouvernement. Les critiques répétées, émises par la HATVP et son président à l'endroit du décret d'application des dispositions relatives à la régulation de la représentation d'intérêts[123], en sont un bon exemple. Didier Migaud a notamment expliqué en 2022 qu'il « ne comprend pas qu'un dispositif réglementaire permette de contourner la loi »[124]. Aussi, les rapports d'activités de la HATVP proposent systématiquement de modifier ce décret[125].

Cette posture, impliquant de déterminer la direction de son mandat au titre du texte dont l'autorité est chargée de l'application, s'inscrit pleinement dans l'optique de la construction d'une autorité de contrôle indépendante.

#### ***4.1.2 L'indépendance par rapport aux entreprises assujetties et aux autres intérêts de marché***

Le point 9 de l'article 23, déjà cité, implique également de prévenir les « influences extérieures », notamment celles « des entreprises relevant du champ d'application de la présente directive ou d'autres intérêts du marché ». Cela rejoint une exigence déjà retenue par le juge européen, dans une affaire relative à l'autorité de protection des données personnelles autrichienne, qui considère que les autorités de contrôle doivent être préservées de « toute forme d'influence indirecte susceptible d'orienter [leurs] décisions » ( CJCE, 16 oct. 2012, aff. C-614/10, Comm . c/ Rép. Autriche).

---

[123] Visa décret

[124] <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/transparence-sur-les-representants-d-interets-on-est-tres-en-retard-denonce-didier>

[125] <https://www.hatvp.fr/ressources-documents-utiles/>

Une appréciation concrète de l'indépendance, suppose de questionner la composition des organes de gouvernance et de sanction de l'autorité. Plus particulièrement, il est possible de constater que la création d'une autorité suppose de définir les compétences permettant de déterminer les personnes qualifiées qui seront désignées au sein des organes et notamment du collège de l'autorité.

Or, la définition de ces compétences est, en matière de devoir de vigilance, un enjeu primordial.

En procédant à des simplifications, il est possible de constater, pour les personnes qualifiées extérieures à l'administration, l'existence de deux modèles de composition des collèges des autorités administratives indépendantes. Le premier, plutôt orienté vers des praticiens issus du secteur marchand et le second, plutôt orientés vers des enseignants-chercheurs. Nous n'entendons pas soutenir la nécessité d'opérer une séparation étanche entre les praticiens issus du secteur régulé et les spécialistes académiques. Il est probablement très discutable de soutenir que cette séparation existe. Nous pensons néanmoins que ces enjeux doivent être intégrés à la construction d'une autorité effectivement indépendante des « entreprises » et des « intérêts de marché ».

En effet, la combinaison des critères et des choix de désignation réalisés par les autorités publiques peut donner lieu, pour les personnes extérieures à l'administration, à une composition assez majoritairement dominée par des profils issus des entreprises ou des « experts » entretenant un rapport commercial avec le domaine régulé. À titre d'exemple, il est possible de citer l'AMF qui, pour la désignation des 16 membres de son collège, retient 9 personnes désignées en « raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière d'offre au public de titres financiers, d'admission d'instruments financiers aux négociations sur un marché réglementé et d'investissement de l'épargne dans des instruments financiers » et 1 représentant des salariés actionnaires[126]. Du côté de la Haute autorité de l'audit, sur les 14 membres de son collège, il convient de désigner 4 personnes en matière économique et financière, 2 personnes qualifiées en matière de certification des informations en matière de durabilité et deux commissaires aux comptes ayant cessé leurs activités[127].

---

[126] Article L. 621-2 du Code monétaire et financier.

[127] Visa loi H2A.

Notre point ne consiste pas à expliquer que ces architectures ne sont pas justifiables. Il est néanmoins pertinent de souligner, d'une part, que d'autres orientations existent. À ce titre, il est possible de mentionner l'exemple de la CNIL[128] dont les personnalités extérieures à l'administration, désignées au sein de son collège, sont qualifiées au titre de « leur connaissance du numérique et des questions touchant aux libertés individuelles », [129] ce qui a notamment donné lieu à la nomination de plusieurs enseignants-chercheurs et enseignantes chercheuses.

D'autre part, il faut noter, comme nous l'avons fait au point 1.4, qu'il est possible d'appréhender le devoir de vigilance, et les savoir-faire que sa supervision suppose, de plusieurs manières. La CNCDH a, par exemple, plusieurs fois rappelé son interprétation consistant à retenir une « approche fondée sur les droits de l'Homme » [130] tout en insistant sur « l'interdépendance entre le développement de l'environnement et les droits de l'homme » [131]. Une approche possiblement complémentaire rattache le devoir de vigilance au management de risques et plus particulièrement aux « outils de la compliance », tels que la cartographie des risques, les dispositifs d'évaluation de la situation des tiers, le dispositif d'alerte [132]. Dès lors, il devient envisageable de plutôt rattacher l'expertise requise à cette seconde approche. Nous entendons démontrer que cela ne serait pas compatible avec les exigences du devoir de vigilance et entraînerait le risque d'une forme de capture douce de l'autorité [133].

Une composition du collège, au moins partiellement, étrangère aux entreprises régulées et aux experts entretenant un rapport commercial à la régulation est, dès lors, importante. De ce point de vue, nous proposons de nommer des universitaires spécialistes des questions relatives au devoir de vigilance.

---

[128] Reprendre l'idée d'influence dans la loi.

[129] Article 9 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

[130] CNCDH, Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme, 3 juillet 2018.

[131] CNCDH, Déclaration pour une directive ambitieuse de l'Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales, 24 mars 2022.

[132] L. 225-102-4 du code de commerce.

[133]

## **4.2 Préserver l'impartialité des personnes participant à l'exercice de la mission de supervision**

Il est possible de distinguer indépendance et impartialité. L'indépendance supposerait l'absence de lien de subordination, donc de liens, notamment juridiques ou fonctionnels avec un tiers. L'impartialité s'analyserait uniquement à partir de celui qui agit[134]. La préservation de l'impartialité des membres et des agents vise surtout à éviter les situations de capture.

Cette impartialité doit être envisagée du point de vue des agents et membres de l'autorité (2.1), de l'encadrement du pantouflage (2.2) et de celui des experts participant aux missions de l'autorité (2.3).

Concernant ces éléments, il est important de souligner que les mécanismes susvisés distinguent la situation des « membres » de l'autorité, c'est-à-dire les personnes siégeant au sein du collège et de la commission des sanctions de l'autorité, de celle de ses agents.

### ***4.2.1 L'impartialité des agents et membres de l'autorité***

L'article 24 de la CS3D prévoit que les « personnes travaillant ou ayant travaillé » au sein de l'autorité de supervision « exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et dans le respect des obligations de secret professionnel »[135]. Le même article précise que les États membres veillent à ce que « leur personnel et les personnes responsables de leur gestion soient exempts de conflits d'intérêts et soumis à des exigences de confidentialité, et à ce qu'ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions »[136].

---

[134] J. PRADEL, La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français, RSC 1990. 692.

[135] Article 24 directive CS3D.

[136] Article 24 directive CS3D.

Concernant ces dispositions, il est évident que le cadre déontologique et pénal français fournira un support utile à la transposition conforme de la directive. Ce dernier appréhende notamment l'impartialité par les différents mécanismes juridiques suivants :

- Les incompatibilités
- Les déclarations d'intérêts
- La prévention des « conflits d'intérêts »
- L'encadrement relatif au cumul d'activités et aux activités accessoires.
- La prise illégale d'intérêts

## Les incompatibilités

Au titre de l'article 10 de la loi de 2017 relative aux statuts d'AAI et d'API, le mandat de membre d'une API est incompatible avec les fonctions d'élu[137], de chef d'entreprise ou de gérant, de membre d'un organe de gestion, de surveillance ou une nouvelle activité professionnelle au sein d'une personne morale pour laquelle il a participé à une délibération, une vérification ou un contrôle.

Par ailleurs, l'exercice d'un mandat de membre d'une AAI ou d'une API est incompatible avec l'exercice d'une activité professionnelle. Le président ou la présidente de l'autorité peut néanmoins autoriser l'exercice de travaux scientifiques, littéraires, artistiques ou d'enseignement.

Ces incompatibilités doivent être complétées de celles relatives à l'activité spécifique de chacune des autorités. À titre d'exemple, l'article R. 820-8 du Code de commerce souligne que les fonctions de membre de l'H2A sont incompatibles avec des fonctions au sein de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes ou d'une compagnie régionale.

Ces différentes incompatibilités sont

contrôlées en interne. À titre d'exemple, l'H2A et l'AMF, en application de l'article 1 du décret de 2017[138], doivent se doter d'un référent déontologue chargé d'apporter aux agents tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques qui leur sont applicables et qui doit, lorsqu'il constate des anomalies, en informer le président de l'autorité[139]. Ce cadre est précisé par les règlements intérieurs de chacune des autorités[140].

---

[137] I. et II. Article 10 de la Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

[138] Article 1, Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

[139] Article 3.3.2, de la décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

[140] Visa des RI.

Cependant, contrairement au statut de référent déontologue des élus[141], il n'existe pas de critères relatifs à l'indépendance du référent déontologue des agents. En effet, l'article 1er du décret relatif au référent déontologue des élus énonce que ses missions « sont exercées en toute indépendance et impartialité par des personnes choisies en raison de leur expérience et de leurs compétences »[142] et qu'il ne peut donc être interne à l'entité concernée. Or, cet article ne connaît pas d'équivalent dans la définition du référent ou de la référente des agents.

Le support déontologique peut être apporté par un collègue, ce qui fournit encore davantage de garanties en matière d'indépendance et d'impartialité.

## **Les déclarations d'intérêts**

Au titre de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les membres du collège et de la commission des sanctions des AAI et API adressent une déclaration d'intérêts au président de la HATVP. Cette déclaration porte sur les activités professionnelles exercées durant les 5 dernières années, les activités de consultant exercées durant la même période, les activités du conjoint, partenaire de PACS ou concubin, les fonctions bénévoles, la participation à des organes dirigeants de structures publiques ou privées, les fonctions et mandats électifs, les participations financières. Ces déclarations ne sont pas publiques, mais doivent également être adressées au président de l'autorité.

Dans le cadre de la construction d'une autorité de contrôle indépendante, il est pertinent de prévoir une transmission des déclarations aux autres membres de l'autorité ainsi qu'au référent déontologue. Cette pratique a déjà été partiellement développée par l'H2A qui prévoit que les déclarations sont « mises à disposition des autres membres de l'autorité »[143].

## **La prévention des conflits d'intérêts**

L'impartialité peut notamment être entendue comme une obligation de prévention des « conflits d'intérêts »[144].

---

[141] Le premier article du décret

[142] Article 1 du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local

[143] Article 1.1.3, de la décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

[144] Article 2, loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Or, le premier article de la loi de 2013[145] relative à la transparence de la vie publique dispose que les membres des AAI et des API exercent leurs fonctions avec impartialité. Plus largement, les personnes chargées d'une mission de service public « exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ou tout risque d'influence étrangère »[146]. L'article 2 de cette même loi[147], ajoute notamment que le conflit d'intérêts correspond à une « situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »[148]. Le même article précise que, lorsqu'ils sont en situation de conflits d'intérêts, les membres des collèges des AAI et API « s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer »[149]. Du côté des personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités, il existe une obligation de les suppléer selon les règles de fonctionnement applicables à ces autorités[150].

Ce cadre déontologique est encore complété par les règles internes aux autorités de régulation. En effet, l'article 13 de la loi de 2017 relative aux statuts d'AAI et API dispose que l'autorité détermine dans son règlement intérieur les règles déontologiques applicables à ses agents et, le cas échéant, à ses collaborateurs ou experts. Aussi, le règlement intérieur de l'AMF dispose en son article 3.2.2 que les membres de l'autorité sont tenus d'identifier et de déclarer les éventuels conflits d'intérêts. Il est possible de retrouver un équivalent au sein du règlement intérieur de l'H2A qui inclut également des éléments relatifs au conflit d'intérêts en son article 3.3.5[151] pour les membres de l'H2A ou à l'article 5, pour sa commission des sanctions[152].

Par ailleurs, dans le cadre d'une autorité chargée de prérogatives de contrôle et d'enquête, il est nécessaire de compléter ces éléments de règles spécifiques à ces missions. À titre d'exemple, au sein de la H2A, les contrôleurs et enquêteurs ne peuvent procéder à un contrôle ou une enquête s'ils ont été associés, salariés ou collaborateurs d'une personne mentionnée dans la procédure.

---

[145] Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

[146] Article 1, op.cit.

[147] L'article 9 de la loi 2017 reprend les mêmes dispositions.

[148] Article 2, op. cit.

[149] Article 2, op. cit.

[150] Article 2, op. cit.

[151] Décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

[152] Décision n° CS-01 du 22 février 2024 de la commission des sanctions de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur

Ces derniers doivent souscrire une déclaration par laquelle ils informent l'autorité de l'absence de conflits d'intérêts et le rapporteur général peut solliciter de l'enquêteur ou du contrôleur toute information lui permettant de s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts[153].

Ce cadre déontologique repose sur l'idée d'autoévaluation de l'agent qui doit, en prenant compte de la définition du conflit d'intérêts, déterminer l'existence d'une atteinte à son impartialité. Cela implique donc de sensibiliser les agents à ces questions. Là encore, l'H2A et l'AMF peuvent se reposer sur un référent ou une référente déontologue pour analyser les éventuels conflits d'intérêts existants.

Il est donc important de prévoir la nomination d'un référent déontologue offrant des gages d'indépendance par rapport à l'autorité qui sera également chargée de vérifier le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, pourra recevoir des alertes relatives à cette question et pourra saisir le président de l'autorité en cas de manquement.

### **Les règles relatives au cumul d'activité et à l'activité accessoire**

En plus des considérations précédentes, il existe des règles relatives au cumul d'activité. Les agents des AAI et API se voient appliquer les dispositions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code général de la fonction publique et aux articles 6 à 17 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Là encore, les règles internes de l'H2A ou de l'AMF précisent que les agents des autorités doivent, en principe, consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent exercer une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sauf autorisation expresse du président de la Haute Autorité[154] ou du secrétaire général de l'AMF[155]. Le référent ou la référente déontologue peut également être saisi sur ces points.

Aussi, nous renouvelons les remarques formulées au point précédent.

---

[153] Article 3.3.4 et 3.3.5 de la décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

[154] Article 3.3.9, décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur

[155] Article 3.1.2, décision



## **La prise illégale d'intérêts**

Le délit de prise illégale d'intérêts peut être décrit comme le volet pénal de l'exigence d'impartialité. Il peut être résumé au fait de prendre part à une décision auxquelles une personne chargée d'une mission de service public est intéressée. Le délit est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende[156].

La H2A rappelle ces éléments légaux dans son règlement intérieur en soulignant que ses agents « ne peuvent prendre par eux-mêmes ou par personne interposée d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance, dans une entité dont l'activité est en relation avec les compétences et les missions de la Haute Autorité »[57].

Pour toutes ces mesures, le contrôle repose surtout sur des mécanismes déclaratifs et internes à l'autorité.

### ***4.2.2 Les règles relatives au « pantouflage »***

Une autre dimension de l'impartialité consiste à encadrer les possibilités de départ de l'autorité vers le secteur privé ou le secteur public commercial et industriel. La notion de pantouflage, qui désigne le phénomène de départs de hauts fonctionnaires et de responsables politiques vers des entreprises, comprend un volet pénal et une approche déontologique.

#### **Le délit de « pantouflage »**

Les délits de prise illégale d'intérêts énoncés aux articles 432-11 à 432-13 du Code pénal répriment également des faits qui s'étendent après la fin des fonctions exercées au sein d'une autorité publique. L'article 432-13, souvent désigné par le terme « délit de pantouflage », définit cette infraction.

---

[156] Pour une définition plus complète : Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, Article 432-12 du code pénal.

[157] Article 3.3.10 de la décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur

Le délit désigne plus précisément le fait, pour une personne ayant été chargée d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée ou d'une entreprise publique exerçant dans un secteur concurrentiel, de conclure des contrats avec une des mêmes entreprises, de proposer des avis sur de tels contrats ou de rendre des avis ou décisions relatives à des opérations réalisées par une des mêmes entreprises, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

Le périmètre des participations prohibées dans les 3 années qui suivent la cessation des fonctions est étendu aux entreprises qui possèdent 30% de capital commun ou un contrat d'exclusivité avec une des entreprises susmentionnées.

Là encore, il est important de consacrer au référent ou à la référente déontologue un rôle de vérification de compatibilité des projets de départs.

### **L'approche déontologique - le contrôle dit « des reconversions professionnelles »[158]**

Le délit dit de pantouflage est complété par un volet déontologique visant à contrôler la compatibilité des missions envisagées après le départ.

Au titre de l'article 23 de la loi relative à la transparence de 2013, les membres des collèges, les membres des commissions investies d'un pouvoir de sanction ainsi que les directeurs généraux, secrétaires généraux et leurs adjoints, des des AAI et API doivent saisir la HATVP lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité libérale (notamment une activité de conseil ou l'exercice de la profession d'avocat) ou une activité rémunérée au sein d'une structure industrielle et commerciale.

Le contrôle de la HATVP comporte plusieurs dimensions. Elle recherche d'abord si l'activité envisagée n'expose pas la personne concernée au risque de commettre un délit de prise illégale d'intérêts. La HATVP s'assure également que l'activité ne porte pas atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions antérieures. Ensuite, le contrôle porte sur l'obligation de prévention des conflits d'intérêts. Concrètement, le fait d'exercer cette nouvelle activité ne doit pas révéler l'existence d'une situation de conflit d'intérêts lorsque la personne concernée exerçait ses fonctions publiques. Enfin, la HATVP vérifie que l'activité envisagée ne remet pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'autorité dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions.

---

[158] HATVP, Guide déontologique II - Contrôle et prévention des conflits d'intérêts, p. 77

En fonction des risques identifiés, la HATVP peut déclarer l'activité compatible, incompatible ou formuler des réserves. Aucun des avis publiés par la HATVP ne concerne une des autorités qui intéressent la présente étude. En revanche, quelques-uns de ces avis sont relatifs à des membres d'AAI et API. Il est notamment possible de viser un avis[159] relatif à l'ancienne présidente de la Haute autorité de santé (HAS) et deux avis[160] concernant la Commission nationale du débat public (CNDP). Dans ces trois hypothèses, la HATVP a rendu des avis de compatibilité avec des réserves visant notamment, pour les 3 années qui suivent le départ, à éviter tout contact futur direct l'autorité administrative et interdisant de participer à des prestations réalisées pour le compte de clients contrôlés par l'autorité quittée.

Pour les autres agents, il revient à l'autorité hiérarchique de se prononcer sur la compatibilité des éventuels projets de reconversion. Le contrôle vise néanmoins les mêmes hypothèses et une saisine de la HATVP pourrait être envisagée si un doute sérieux quant à la compatibilité de l'activité envisagée persiste. Ce mode d'organisation permet naturellement de privilégier un traitement interne et préalable à l'existence d'une incompatibilité[161].

Sur ce point, nous renouvelons donc nos remarques relatives au rôle d'un référent ou d'une référente déontologue indépendant(e).

### ***4.2.3 L'impartialité des experts participant aux missions de l'autorité***

Le point 9 de la CS3D énonce également que les « auditeurs, les experts et toutes autres personnes mandatés exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente et dans le respect des obligations de secret professionnel ». Aussi, tout en rappelant que l'autorité de supervision du devoir de vigilance doit avoir un « caractère public »[162], la directive n'exclut pas la possibilité de recourir à des « experts » externes.

---

[159] Délibération n° 2024-188 du 9 juillet 2024 relative à la mobilité professionnelle de Madame Dominique Le Guludec

[160] Délibération n° 2024-22 du 13 février 2024 relative à la mobilité professionnelle de Madame Chantal Jouanno ; Délibération n° 2023-98 du 21 mars 2023 relative à la mobilité professionnelle de Madame Chantal Jouanno.

[161] Y. Benrahou, « Publication du Rapport du Collège de déontologie : 10 ans de déontologie de la juridiction administrative », JCPA n° 5, 6 février 2023, act. 86.

[162] §75 Directive CS3D.

Or, dans le cadre de l'exercice de ses missions, notamment de supervision, une autorité de régulation peut s'appuyer sur le concours « d'experts » extérieurs à ses services. Cela peut donner lieu à un appui ponctuel ou pérenne dans le cadre de missions de formations, d'études, voire à une externalisation des contrôles. Le périmètre de ces externalisations varie selon les autorités et l'encadrement associé à leurs prérogatives. Nous avons déjà évoqué ces hypothèses dans une note relative à l'AFA[163].

Compte tenu des exigences précédemment évoquées, s'organise, en miroir de l'externalisation, un contrôle des activités externalisées. Le cadre déontologique de ces externalisations s'appuie notamment sur les règles applicables aux métiers des professionnels concernés. À titre d'exemple, le cadre déontologique applicable aux avocats ou aux d'experts-comptables qui peuvent assister l'AFA, notamment dans le cadre des contrôles des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP).

Par ailleurs, les règles internes à l'autorité encadrent les pratiques de ces « experts ». Il est à nouveau possible d'évoquer le règlement interne de la H2A qui énonce que les règles de déontologie applicables à ses agents « s'appliquent à des personnes qui sans appartenir aux services de la Haute Autorité, participent à ses activités, y compris dans le cadre d'expertises »[1]. Le règlement précise également que les personnes externes qui participent aux activités de la Haute autorité souscrivent auprès du référent déontologue une déclaration par laquelle elle l'informe des éventuelles situations de nature à affecter leur indépendance ou leur objectivité. Le référent déontologue se tient donc, en théorie, également à leur disposition.

Surtout, le règlement revient sur les obligations applicables lors de la participation à des missions d'enquête ou de contrôle. Dans les deux cas, les personnes participant aux missions doivent être désignées « dans des conditions propres à éviter tout conflit d'intérêts » avec les personnes qui font l'objet d'une enquête ou d'un contrôle et adresser au rapporteur général une déclaration d'indépendance ou d'absence de conflit d'intérêts. De plus, les personnes participant aux missions ne peuvent le faire pour une entité auprès de laquelle elles ont été « salariées, associées ou collaborateur » au cours des trois années précédentes.

---

[163] Y. Benrahou, « Préserver la supervision publique de l'anticorruption - L'externalisation des opérations de contrôle de l'AFA », OEP Note#36, février 2024.

[164] Article 3.3.12, Décision n° FP-2024-01 du 15 février 2024 de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

Enfin, les personnes participant aux missions s'engagent à refuser, pour une durée d'un an qui suit la fin de leurs actes d'enquête (soit deux ans de moins que le délai imposé aux agents publics), tout contrat de collaboration, tout poste de salarié ou de dirigeant ou de devenir associé ou actionnaire des personnes faisant l'objet du contrôle ou de l'enquête.

Le cadre déontologique associé à l'externalisation est enfin précisé par la convention conclue avec l'expert externe. Nous avons également décrit ce type de mécanisme dans la note consacrée à l'externalisation des missions de contrôle de l'AFA[165].

### **L'externalisation des missions de l'H2A**

En tant qu'autorité qui pourrait devenir l'hôte des nouvelles prérogatives associées à la CS3D, nous proposons de revenir, à titre d'exemple, sur certaines des missions déjà externalisables en son sein.

Dans le cadre de ses contrôles[166], la H2A peut externaliser, à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), les contrôles de commissaires aux comptes dont les missions ne sont pas exercées auprès d'entités d'intérêt public[167]. Dans l'hypothèse d'une délégation des contrôles à la CNCC, il revient à cette dernière de recueillir les déclarations d'absence de conflit d'intérêts des contrôleurs[168]. Par ailleurs, l'article L. 820-7 du Code de commerce dispose qu'au titre des moyens de contrôle, les contrôleurs peuvent « avoir recours à des experts, afin notamment de procéder à des vérifications ».

Du côté des enquêtes[169], il est également possible de se faire « assister » en faisant « appel à des experts ». Cependant, les textes ne semblent pas établir de possibilité de déléguer les enquêtes à des experts externes.

---

[165] Y. Benrahou, op. cit.

[166] Au titre des articles L. 820-1, L. 820-14 et L. 820-15 du Code de commerce, la H2A contrôle les commissaires aux comptes, les organismes tiers indépendants et les auditeurs des informations en matière de durabilité

[167] Article L. 820-14 du Code de commerce.

[168] Article R. 820-44 du Code de commerce.

[169] Au titre de l'article L. 820-1 du Code de commerce, la H2A diligente des enquêtes portant sur les manquements aux dispositions qu'elle contrôle et à celles du règlement (UE) n° 537/2014 du 16 avril 2014.

Dans le cadre de l'élaboration des prérogatives de la future autorité, il est important d'encadrer ces externalisations et de leur associer des mécanismes de déontologie et de transparence. Une des limites à ces externalisations est déontologique. En effet, sans sombrer dans une superstition des formes visant à préserver, quoi qu'il en coûte, la gestion publique, il s'avère coûteux, insatiable et certainement absurde de retenir l'ambition de reproduire un contrôle quasi hiérarchique auprès d'une structure privée dont les services sont plus coûteux qu'un recrutement.

Ces différents dispositifs reposent souvent sur une approche déclarative. L'ambition visant à garantir l'indépendance de l'autorité et prévenir d'éventuelles captures ne saurait donc reposer simplement sur ces approches et doit être combinée, a minima, aux éléments développés au sein des parties 1. et 3. de la présente étude.

# 5

## Organiser la transparence sur les activités de l'autorité

Une autre dimension importante associée à la création de l'autorité repose sur l'intégration d'une approche de la transparence consistant à intégrer au fonctionnement normal de l'autorité des mécanismes visant à rendre compte, notamment aux parties prenantes et aux entreprises, de son activité.

Le paragraphe 9 de l'article 24 de la CS3D énonce que l'autorité doit être transparente. Cela se traduit notamment par les dispositions du paragraphe. 10 du même article qui ajoute que l'autorité de supervision doit publier et rendre accessible « en ligne un rapport annuel sur leurs activités ».

Cette posture doit participer du rôle d'accompagnement de l'autorité de contrôle tout en permettant de rendre effectives les obligations de communications en évitant des recours chronophages à la commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Finalement, cette exigence de transparence comporte différents aspects qui peuvent tous participer de l'objectif l'inclusion des parties prenantes. Nous entendons interroger ces aspects en envisageant la transparence comme un moyen, facilitant notamment « la mise en place d'échanges constructifs avec les parties prenantes », et l'appropriation de la régulation par les entreprises et la société civile.

Cette volonté de transparence doit permettre de participer à la compréhension des obligations et du périmètre d'application de la directive (5.1) tout en poussant l'autorité à rendre compte de son activité (5.2). Il est tout particulièrement important d'envisager la possibilité de communiquer sur les activités de contrôle (5.3), permettre la publicité des audiences et des débats (5.4), publier les sanctions (5.5) et organiser la transparence sur les marchés publics de l'autorité (5.6).

### 5.1 Participer à la compréhension du périmètre d'application de la directive

Cette approche répond directement à certaines des inquiétudes de parties prenantes et à certains des constats que l'on peut dresser à partir de l'activité d'autorités de supervision disposant de prérogatives de contrôle.

Lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, Sherpa a notamment rappelé son interprétation en renvoyant vers une note de 2021[170].



[170] Sherpa, Création d'une autorité de contrôle en matière de devoir de vigilance : une fausse bonne idée ?, Avril 2021.

L'expérience des règlements sur le bois[171] et sur les minerais de conflits[172] - qui prévoyaient la désignation d'autorités nationales chargées de leur application - ne serait pas gage de transparence, voire témoignerait de l'opacité du travail mené par ces administrations. Sherpa souligne que la DGALN, en charge du règlement « Minerais » ou les administrations en charge du règlement « bois », refusaient, notamment au titre du secret des affaires, de publier ou de transmettre des informations sur les entreprises concernées.

La question de la connaissance des entités soumises à la directive a été, plus récemment, à nouveau abordée par Sherpa[173], qui souligne que l'outil le plus utile est, pour le moment, le Radar du devoir de vigilance[174] qu'elle publie avec CCFD-Terre Solidaire sans disposer d'aucune base de données publique.

En conservant l'idée que la transparence doit être un moyen mis au service du devoir de vigilance, nous préconisons de retenir un principe de transparence pour toutes les informations utiles à la compréhension du devoir de vigilance. En effet, la connaissance de l'assujettissement d'une entité au devoir de vigilance est une condition indispensable à l'inclusion des parties prenantes. Aussi, dès lors que l'autorité de supervision a l'information à disposition, il n'est pas justifié d'exclure la publication de la liste des entités soumises à la régulation. Dans cet esprit, le paragraphe 2 de l'article 28 de la directive CS3D énonce que les « États membres travaillent de concert avec le réseau européen d'autorités de contrôle afin de recenser les entreprises relevant de leur juridiction ».

Concernant ce travail d'agrégation d'information, il est possible, à titre d'exemple, de s'inspirer des différentes publications réalisées par l'AFA visant notamment à établir des diagnostics de la mise en œuvre de l'obligation qu'elle contrôle[175], à dresser la liste d'outils utiles[176] ou à établir de comparatifs internationaux[177]. Cette approche implique de doter l'autorité des moyens et des ressources lui permettant de réaliser ce travail pour en faire une plateforme utile à la société civile et aux entreprises.

---

[171] Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

[172] Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

[173] Sherpa, Devoir de vigilance : une opacité persistante et des entreprises toujours sans plan, 10 octobre 2024.

[174] <https://plan-vigilance.org/>

[175] AFA, Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises 2024, 30 octobre 2024 ; AFA, Enquête - Evaluation des tiers au regard du risque de corruption menée auprès des entreprises, 24 mai 2024,

[176] AFA, Recueil de fiches pratiques - Bases d'informations publiques utile à l'évaluation de l'intégrité des tiers, mars 2023 ; AFA, Recueil de fiches pratiques - Les indices de mesure de l'exposition d'une zone géographique au risque de corruption, mai 2023.

[177] AFA, Présentation des référentiels étrangers promouvant l'intégrité dans la vie des affaires, mai 2023.



Enfin, compte tenu des différentes obligations renforçant l'effectivité du devoir de vigilance et notamment celles relatives à la directive CSRD, il pourrait être pertinent de construire, à la manière de la HATVP, un répertoire des entités assujetties[178].

## 5.2 Rendre compte des activités de l'autorité

Le paragraphe 75 de la directive précise que la publication du rapport d'activités de l'autorité doit se faire sur « un site web » et qu'elle doit également concerner « les infractions les plus graves constatées ». Dans le même ordre d'idées, l'article 25 précise, en son paragraphe 8, que les États membres s'assurent que les autorités de contrôle « dressent la liste des enquêtes menées » en indiquant notamment « la nature de ces enquêtes et leurs résultats, ainsi que de toute mesure coercitive prise » dans ce cadre.

Une autre dimension de la transparence, associée à l'activité de l'autorité de supervision, concerne donc les éléments relatifs à son activité, que cette dernière devra et souhaitera[179], rendre publics. Aussi, il est déductible de la lettre de la directive que l'autorité de supervision devra, a minima, rendre publics des éléments relatifs à ses enquêtes et ses contrôles. Cela répond à une inquiétude formulée par Sherpa dans la note déjà citée[180], qui regrettait que les autorités en charge du règlement « bois » et du règlement « minerais » ne publiaient aucun élément relatif aux contrôles menés.

Cependant, le contenu de ces publications est encore incertain. En effet, la publication de synthèses chiffrées des contrôles ne pose de difficultés dans la mesure où les autorités de supervision existantes le font déjà. À titre d'exemple, il est possible de s'appuyer, à nouveau, sur l'exemple du rapport d'activité de l'AFA[181].

---

[178] Il convient de nuancer cette comparaison. En effet, la régulation du lobbying repose sur une obligation de déclaration sur le répertoire dédié du site de la HATVP. Ces mesures peuvent néanmoins servir d'inspirations.

[179] Il convient d'insister que la directive n'exclut pas la possibilité pour les États membres d'aller plus loin. Par ailleurs, le point 8. de l'article 25 fait précéder de l'adverbe « notamment » des éléments à indiquer, ce qui laisse ouverte la possibilité d'inclure davantage d'éléments.

[180] Sherpa, Création d'une autorité de contrôle en matière de devoir de vigilance : une fausse bonne idée ?, Avril 2021.

[181] AFA, Rapport annuel d'activité 2023.

## L'exemple du rapport d'activité de l'AFA

Le rapport d'activité de l'AFA nous permet notamment de prendre connaissance du nombre de contrôles engagés. Parmi ces contrôles, le rapport donne également à voir les chiffres relatifs aux contrôles initiés par l'Agence et ceux réalisés dans le cadre d'une CJIP. De plus, ce travail permet d'obtenir des éléments sectoriels en faisant état du pourcentage de contrôles réalisés auprès « d'acteurs publics », et ceux réalisés au sein « d'acteurs économiques ».

Par ailleurs, le rapport de l'AFA retranscrit le détail des catégories d'acteurs publics concernés ainsi que la répartition géographique des collectivités territoriales concernées par les contrôles. Une répartition sectorielle est également retenue au sein des « acteurs économiques » et des chiffres relatifs notamment à l'industrie, la construction ou l'activité financière et d'assurance sont proposés.

Aussi, le rapport d'activité peut être appréhendé comme un support permettant de recueillir des éléments et analyser la doctrine de contrôle de l'AFA. Pour l'année 2023, on y constate notamment que l'approche sectorielle est « renforcée ». Cela se traduit concrètement par une « vague de contrôle » du secteur automobile et équipementier automobile qui révèlent des difficultés spécifiques en matière d'évaluation des tiers et contrôles comptables. Il est également possible de constater, à la veille des JO, une « action volontaire » de l'AFA dans le domaine sportif.

L'agence rend également compte de son activité de recueil et de traitements des signalements externes[182]. Celle-ci nous renseigne du nombre de signalements reçus et des catégories de leurs auteurs, tels que les usagers, les personnes travaillant dans une entreprise ou celles travaillant dans le secteur public. Les catégories d'entités mises en cause ainsi que leurs locations sont précisées. Il en va de même des catégories de faits dénoncés et des suites données à ces signalements

---

[182] Depuis sa création, l'AFA reçoit et traite des signalements dénonçant des faits susceptibles de constituer des manquements au devoir de probité ou des insuffisances du point de vue des mesures de prévention de ces manquements. La loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et son décret d'application n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte ont désigné l'AFA comme autorité externe de recueil des signalements pour certains faits d'atteintes à la probité.

Enfin, le rapport revient sur les enquêtes pénales et les condamnations relatives à des atteintes à la probité réalisées entre 2017 et 2022. Ces analyses permettent notamment de connaître la réparation des atteintes à la probité selon les délits, l'origine des affaires, la qualité des prévenus ou les types de peines prononcées. L'AFA évoque également les échanges réalisés avec le parquet et les autres administrations.

Aussi, il est possible de s'appuyer sur les pratiques déjà développées par des autorités de supervision pour procéder à des publications annuelles utiles visant à rendre compte des contrôles de l'autorité.

Il n'est pas certain que la question de la « liste des enquêtes menées » visée à l'article 25 puisse à être assimilée à celle de la liste des entités ayant fait l'objet d'une enquête. Cependant, la CADA a déjà pu affirmer que la liste des acteurs contrôlés par l'AFA constitue un document administratif et que l'information peut être obtenue par un traitement automatisé de donnée, sans retraitement successif[183]. Par ailleurs, dans un contexte non répressif, le PCN détaille, dans son rapport d'activité[184], les saisines reçues en précisant le nom de l'entreprise mise en cause, le nom des plaignants, les éléments soulevés par ces derniers ainsi que les conclusions de la procédure. Aussi, compte tenu de l'obligation de dresser cette liste, il pourrait être pertinent de rendre transparent, notamment au sein du rapport d'activité, la liste des entités contrôlées.

Enfin, il est possible de reproduire la pratique développée par la HATVP qui s'attarde, dans son rapport d'activité, sur les difficultés rencontrées dans le cadre de ses contrôles. En conséquence, les rapports d'activité de la HATVP s'accompagnent systématiquement d'une liste de propositions à l'attention du Parlement ou du Gouvernement[185]. Compte tenu de la posture réflexive que ce travail implique, nous pensons que cette pratique devrait être retenue pour la future autorité de contrôle.

### **5.3 Communiquer les rapports de contrôle**

Sur ce point, la CADA considère que les rapports établis par l'AFA sur la qualité et l'efficacité des procédures de prévention de la corruption sont communicables lorsqu'ils concernent « une personne publique ou une personne privée investie de missions de service public »[186].

---

[183] CADA, avis 23 avril 2020, n°20193801 ; CADA, avis du 26 janvier 2023, n°20227669.

[184] <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/ff1e91aa-18b3-4c6e-9a1d-01e1162cb3f0/files/75e2aed9-fad6-4b56-b1f6-d33ac561f734>

[185] <https://www.hatvp.fr/ressources-documents-utiles/>

[186] CADA, 30 janvier 2020, n° 20194854 ;

Les documents communiqués ne doivent néanmoins pas comporter « d’appréciation sur des personnes physiques nommément désignées ou ne révèlent pas, dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice, le comportement d’agents n’agents n’agissant pas dans l’exercice de leur mission de service public »[187].

En revanche, la CADA considère qu’il « en va différemment s’agissant de rapports concernant des entités qui ne sont pas investies d’une mission de service public ou dont une telle mission de service public ne constitue qu’une part marginale de leur activité ». La motivation de la CADA consiste à expliquer que les « carences relevées dans l’application des dispositifs anticorruption [...] constituent des comportements dont la divulgation pourrait leur porter préjudice », ce qui est dès lors contraire aux dispositions de l’article L. 311-6 du code des relations entre le public et l’administration.

Il est donc difficile d’envisager d’obtenir la communication de tous les rapports relatifs aux entreprises visées par le devoir de vigilance. Les éléments contrôlés par la future autorité devraient avoir fait, en partie, l’objet d’une publicité au titre de la déclaration annuelle rendue obligatoire par l’article 16 de la CS3D ou au titre de la directive CSRD. Aussi, il est possible que la question du préjudice occasionné par la communication du rapport de contrôle ne soit pas pertinente en matière de devoir de vigilance. Nous pensons qu’un nouvel avis de la CADA sur ce point devrait être envisagé.

## **5.4 Permettre la publicité des audiences et des débats**

Si le fonctionnement retenu est celui d’une autorité administrative disposant d’une commission des sanctions indépendantes, les séances de cette commission devraient être publiques.

Pour rappel, l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’Homme consacre le principe de publicité de l’audience sans interdire que des restrictions y soient apportées « dans l’intérêt de la moralité, de l’ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l’exigent ». La décision Pretto de 1983 énonce l’importance du principe qui « protège le justiciable contre une justice secrète échappant au contrôle du public, constitue aussi l’un des moyens de préserver la confiance dans les cours et les tribunaux [...] et qu’elle aide à réaliser le but de l’article 6, § 1er : le procès équitable »[188].

---

[188] CEDH, 8 décembre 1983, Pretto et autres c/ Italie, n° 7984/77.

À titre d'exemple, les audiences de la commission des sanctions de l'AFA[189], de l'AMF[190] et de l'H2A[191] sont publiques. Le caractère public de l'audience peut néanmoins être interdit pendant tout ou partie de l'audience pour préserver l'ordre public ou lorsque la publicité est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi.

Pour l'autorité de contrôle de la directive CS3D, cela implique de rendre public le calendrier des futures audiences. La publicité sur le site internet de l'autorité constitue une bonne pratique qu'il conviendra de retenir.

## 5.5 Publier les sanctions

Le paragraphe 5 de l'article 27 et considérant 76 de la CS3D dispose que les décisions de l'autorité de contrôle relatives à des sanctions liées à des violations de la directive soient publiées, accessibles au public pendant au moins cinq ans et envoyées au réseau européen d'autorités de contrôle.

Par ailleurs, l'article 28 de la directive énonce que le réseau européen d'autorités de contrôle publie notamment les décisions des autorités de contrôle comportant des sanctions.

Dès lors, l'obligation de publier les sanctions est assez claire et devrait participer de l'effet dissuasif de ces dernières. Là encore, une publicité sur le site internet, comme cela est le cas pour l'AFA, l'AMF ou l'H2A, est une pratique à retenir.

## 5.6 Organiser la transparence sur les marchés publics de l'autorité

La question de la publicité des marchés publics constitue également un élément important. En effet, la publication des éléments relatifs aux marchés publics permet notamment de prendre connaissance des éventuelles externalisations ou formations que pourra acheter la future autorité.

Pour rappel, les autorités administratives sont soumises au droit de la commande publique. Dès lors, la future autorité devra notamment publier, pour d'éventuelles prestations de conseils, les avis de marchés, les documents de consultation définissant le contenu des prestations, les avis d'attribution ainsi que les données essentielles pour tous les marchés dont le montant est supérieur à 40 000 euros.

---

[189] Article 5, décret AFA

[190] Article L. 621-15 du CMF

[191] Article 7, Décision n° CS-01 du 22 février 2024 de la commission des sanctions de la Haute Autorité de l'audit portant adoption de son règlement intérieur.

Dans une optique de transparence, il serait bienvenu de retenir une publicité équivalente pour les marchés de prestations intellectuelles dont la valeur est inférieure à 40 000 euros.

La H2A a fait le choix de développer sa propre plateforme de publication sur son site internet[192]. Nous proposons de retenir cette pratique pour la future autorité.

Par ailleurs, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont des documents administratifs communicables[193]. Dès lors, l'autorité de contrôle devra, dans la limite du secret en matière commerciale et industrielle, répondre favorablement aux demandes de communication de documents relatifs à des marchés publics[194].

S'agissant des accords-cadres, le droit de communication doit permettre de préserver la concurrence entre les entreprises sélectionnées. Cela implique d'adapter les éléments communiqués, mais ne contrevient notamment pas à la communication des bons de commande et factures[195], des ordres de service[196] ou des décomptes finaux, globaux et définitifs[197].

Le rôle de la future autorité sera déterminant sur ce point. En effet, il sera important, pour éviter notamment aux associations, journalistes, chercheurs et chercheuses plusieurs années de procédures, que cette dernière réponde favorablement aux éventuelles sollicitations relatives à la communication des pièces associées à ses marchés publics. Sur ce point, il convient, à nouveau, de rappeler que la transparence sur ces éléments, visant à organiser un droit de regard sur les attributions, participe d'une transparence utile à l'inclusion des parties prenantes et à la compréhension de la construction et de l'exercice de l'expertise de l'autorité.

---

[192][https://haute-autorite-audit.e-marchespublics.com/pack/recherche\\_d\\_appels\\_d\\_offres\\_marches\\_publics\\_1\\_aapc\\_1-1-march%C3%A9.html](https://haute-autorite-audit.e-marchespublics.com/pack/recherche_d_appels_d_offres_marches_publics_1_aapc_1-1-march%C3%A9.html)

[193] CADA, avis du 15 juin 2006, n° 20062458.

[194] CE, 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan, n°375529.

[195] CADA, avis du 21 juillet 2017, n°20172207 ; CADA, avis n°20172420.

[196] CADA, avis du 21 juillet 2017, op. cit.

[197] CADA avis n° 20174139.

# Conclusion

L'analyse des enjeux liés à la désignation de l'autorité de contrôle Française dans le cadre de la CS3D met en lumière plusieurs aspects cruciaux, que nous avons tenté de détailler dans cette note.

Malgré l'avenir incertain de la directive[198], il nous semble important d'ambitionner la construction d'une autorité démocratique et ouverte aux parties prenantes. L'intégration d'expertises externes, telles que celles des secteurs associatifs, des ONG, des instituts nationaux des droits de l'homme et des chercheurs, pourrait renforcer cette approche.

L'objectif est donc de continuer l'approche de la loi de 2017 en préservant et renforçant la responsabilité civile des entreprises en matière de devoir de vigilance. Cela implique de prendre acte d'un changement de paradigme en matière dite de « compliance » : tout en s'appuyant sur des outils de gestion des risques, le devoir de vigilance vise, pour les entreprises concernées, à rendre compte des incidences négatives de leurs activités et non pas à gérer les risques que cela induit pour elles. Rendre les entreprises responsables notamment de leurs chaînes d'approvisionnement doit donc être distingué d'une simple obligation de tracer la mesure de son appétence aux risques.

L'autorité de supervision devra ainsi avoir la capacité de sanctionner les comportements à risque et de définir clairement les critères de non-conformité. Cette capacité repose notamment sur une approche pluridisciplinaire, incluant divers acteurs sociaux ainsi que des connaissances et des liens avec les terrains concernés par les éventuels manquements.

Cela implique également de garantir l'indépendance de l'autorité vis-à-vis des intérêts de marché et du pouvoir politique, en faisant de loi de transposition la boussole pour l'exercice de son mandat.

Ces ambitions rendent nécessaire une approche de la transparence consistant à intégrer au fonctionnement normal de l'autorité des mécanismes visant à rendre compte, notamment aux parties prenantes et aux entreprises, de son activité. Cela participera de la « la mise en place d'échanges constructifs avec les parties prenantes », et de l'appropriation de la régulation par les entreprises et la société civile.

La future autorité sera donc confrontée à défi de taille : ne pas s'enfermer dans une gouvernance épistémocratique consistant à organiser une régulation dite « technique » reposant sur un dialogue des « experts » en vase clos. Après avoir initié la dynamique du devoir de vigilance au sein de l'Union européenne, la France pourrait donc imaginer une nouvelle forme de régulation plus démocratique.

---

[198] Voir les débats récents autour de la proposition Omnibus <https://www.asso-sherpa.org/non-a-lomnibus-plus-de-160-organisations-sopposent-a-une-remise-en-question-de-la-directive-sur-le-devoir-de-vigilance>

# PROPOSITIONS DE RÉFORMES

## CS3D : POUR UNE AUTORITÉ DE CONTRÔLE FRANÇAISE OUVERTE AUX PARTIES PRENANTES

T T TPT PT A JTT J T  
P“ TPTJ U

Désigner une autorité de supervision nationale : Pour prendre acte et renforcer l'idée d'une interdépendance entre défense des droits humains et protection de l'environnement, nous proposons de désigner une seule autorité de supervision pour ces deux aspects.

Participer à la construction d'un manquement objectif : La future autorité devra participer à la construction d'un modèle de conformité permettant d'objectiver ce qui est attendu des entreprises et donc de pouvoir sanctionner ces dernières en cas d'incidence réelle ou potentielle. De ce point de vue, il est important que la loi de transposition confie à l'autorité de contrôle un pouvoir réglementaire lui permettant de préciser, en accord avec les futures lignes directrices de la Commission européenne, le modèle de conformité attendu des entreprises.

U T T A T AI UJ TPT  
T T T

Éviter la « responsabilisation sans responsabilité » : Afin de veiller à ce que la responsabilité administrative issue de la CS3D n'affecte pas la responsabilité civile, en cours de construction, des entreprises assujetties, il conviendra de ne pas accréditer des pratiques qui permettent une conformité sans prévention des incidences.

Sanctionner les comportements à risque : Dans cette optique, il conviendra de s'écarter de certaines expériences récentes reposant également sur un droit du risque et n'ayant donné lieu à aucune sanction. Afin de préserver l'effet dissuasif des contrôles de la future autorité et de ne pas fournir aux entreprises des arguments permettant d'écarter la faute pour d'éventuels futurs incidents, il sera important de sanctionner les entreprises non vigilantes.



## J T T T T T P J A T T J T

### Assurer une expertise sur les enjeux de droits humains et environnementaux des AC

Les différentes approches nationales – au moins à ce stade des réflexions – nous montrent que les AC seront probablement issues d’expertises très différentes. La maîtrise des enjeux de droits humains et d’environnement est cruciale pour que l’AC puisse évaluer de manière effective les performances des entreprises. Cela répond à l’objectif d’une supervision administrative ayant des conséquences concrètes sur les comportements des entreprises. Nous recommandons donc d’organiser une coopération avec les instituts nationaux sur les droits de l’homme.

S’appuyer sur les administrations compétentes : En complément des magistrats et des agents publics issus des différents corps d’inspection de l’État, l’autorité de contrôle devrait s’appuyer sur les services et administrations connaissant des problématiques relatives aux droits humains et à la protection de l’environnement. Il est notamment possible de s’inspirer du DDD, du PCN et de la CNC DH qui a développé une approche dite « fondée sur les droits de l’Homme ».

Construire une expertise interdisciplinaire et représentative des « intérêts prenants » : la prétention à l’interdisciplinarité des domaines de la compliance, reposant surtout sur une capacité à auditer, sur différents sujets, les outils qui y sont associés, ne doit pas fournir pas à la future autorité le moyen de résoudre les difficultés de recrutement auxquelles cette dernière sera confrontée. Autrement dit, l’autorité devra veiller à recruter, en plus d’éventuels auditeurs et auditrices, des personnes spécialistes des différentes composantes des droits humains et de la protection de l’environnement. De ce point de vue, il est important que la future autorité de contrôle entende accorder un rôle aux ONG, associations, chercheurs et chercheuses reconnu(e)s sur ces questions.

## A T T J U P T T T A A T T A T

### Liens et contacts avec les parties prenantes

Veiller à ce que l’AC consulte les parties prenantes concernées dans le cadre du processus d’enquête. Cette consultation doit tenir compte des obstacles rencontrés par les communautés affectées et garantir que toute information fournie par ces dernières reste sûre et anonyme.[199]

[199] Cette recommandation est aussi incluse dans le guide : « CORPORATE SUSTAINABILITY DUE DILIGENCE DIRECTIVE : A guide to transposition and implementation for civil society organisations » (novembre 2024), élaboré par une coalition d’organisations de la société civile.

Compléter le décret relatif aux lanceurs d'alerte : Pour davantage de cohérence, il est important de compléter l'annexe du décret du 3 octobre 2022[200] afin de désigner la future autorité compétente pour le recueil et le traitement des signalements relatifs au devoir de vigilance.

Faire connaître le rôle de l'autorité aux parties prenantes : Nous proposons de communiquer, notamment sur le site internet de la future autorité, sur son rôle en matière de recueil et traitement des signalements ainsi que sur la possibilité de déclencher une procédure d'enquête à la suite d'un rapport étayé. Par ailleurs, il est, de ce point vu, également important d'intégrer aux exigences de l'autorité lors des contrôles des points relatifs à ces mécanismes. Plus précisément, nous proposons d'exiger des entreprises une mention explicite au sein des codes de conduite, des procédures d'alerte et des contrats signés avec les différentes entités de la chaîne d'activités. Une obligation d'affichage serait également bienvenue.

Intégrer les parties prenantes à la procédure de sanction : Dès lors qu'une enquête fait suite à un rapport étayé, il conviendrait de prévoir des mécanismes inédits permettant d'intégrer son auteur à la procédure.

## U T U A T T A T X T P T A U

S'écarter des modèles de contrôle purement administratifs existants : Compte tenu des exigences et enjeux associés aux « enquêtes » et « inspections » prévus par la directive CS3D, il est important de prévoir un régime permettant de procéder à des contrôles inopinés, des visites et des saisies ainsi que des mesures conservatoires. Un tel régime suppose de travailler avec le juge des libertés et de la détention et la police judiciaire.

Penser la dimension internationale de ces enquêtes : La géographie de la sous-traitance et la localisation de certaines des parties prenantes, implique, comme le prévoit la directive, d'envisager d'autres mécanismes de coopération que ceux reposant simplement sur les homologues européens en construisant des accords à l'étranger.

S'inspirer des autorités de contrôle dont les enquêtes comprennent une composante internationale et mutualiser les compétences : Certaines autorités, telles que l'AMF, diligentent déjà des enquêtes dont le périmètre dépasse les frontières nationales et celles de l'Union européenne.

La supervision des compliances, et plus particulièrement la mise en œuvre de prérogatives de contrôle sur pièce et sur place, implique de développer des savoir-faire communs aux différents régulateurs, secteurs ou politiques publiques concernés. Il est important d'organiser le partage des compétences entre les différents acteurs du contrôle administratif (de premiers exemples existent : un groupe de travail relatif aux contrôles sur pièce et sur place a été constitué par plusieurs autorités de régulation).

[200] Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Certains des cabinets d'audit spécialisés organisent déjà cette forme d'interopérabilité des compétences associées aux compliances ou aux différents domaines de la compliance en s'instituant en experts de ces différents domaines et donc en interlocuteurs des différentes autorités associées. Cette préconisation s'inscrit dans le cadre des différentes recommandations visant à privilégier les compétences publiques déjà existantes.

## P T A UPT T P T PU T PA JTT TJ T A A A A U I T

S'appuyer sur le statut d'AAI et API : Les récentes tentatives de régulation sous tutelle ministérielle ne semblent pas offrir des gages d'indépendance **conforme au droit européen**. Aussi, nous proposons de s'appuyer sur la forme de l'AAI ou API.

Compléter ces mécanismes formels de considérations sociologiques : La construction opérée lors de la création de l'AFA fournit une source intéressante d'inspiration dans le choix du profil nommé à la tête de la future autorité. En effet, le choix d'un magistrat hors classe ayant une expérience « de terrain » sur des dossiers relatifs aux compétences de l'autorité permet de doubler les garanties offertes par le statut d'AAI, d'une indépendance de fait notamment provoquée par une proximité moins importante avec l'administration centrale.

Faire de la loi de transposition la boussole pour l'exercice des mandats au sein de l'autorité : Certaines des postures critiques, notamment à l'encontre des incohérences constatées entre la loi et les normes réglementaires, adoptées par la direction d'autorités de régulation telles que la HATVP illustrent une forme d'indépendance effective qui traduit et manifeste le rapport qui doit être entretenu entre la loi et l'exercice du mandat au sein d'une AAI et API.

## P T A UPT T P T PT T PA JT T TJ T A A A T T T A T T T A A T U X PT A J T

Construire des organes indépendants : Les éléments requis pour définir les personnes qualifiées au sein des organes, tels que le collège, de l'autorité de contrôle doivent permettre d'inclure des profils issus du secteur non marchand. La loi de transposition peut notamment s'inspirer de l'exemple de la CNIL qui définit les compétences requises au titre de la « connaissance du numérique et des questions touchant aux libertés individuelles », ce qui a donné lieu à la nomination de plusieurs universitaires.

Construire des organes représentatifs : Dans le même ordre idée, la loi de transposition devrait prévoir d'inclure, dans la composition des organes de l'autorité, des représentants des parties prenantes. Aussi, il est possible de s'inspirer du PCN qui inclut des représentants des syndicats. Cette logique pourrait être étendue à d'autres parties prenantes, telles que « les institutions nationales des droits de l'homme et de l'environnement » ou « les organisations de la société civile dont l'objectif inclut la protection de l'environnement ».

## V U U A A V Q U A U U U L U Q U A V

Nommer un(e) référent(e) déontologue indépendante(e) ou un collège de déontologie indépendant : Nous proposons de nommer, au sein de l'autorité de contrôle, un(e) référent ou un collège de déontologie indépendant et tenu au secret professionnel. En effet, contrairement aux référents déontologue des élus, aucune garantie d'indépendance n'accompagne l'obligation de nommer un référent déontologue des agents. Aussi, nous préconisons de prévoir au sein du règlement intérieur de la future autorité de contrôle la désignation d'un ou de plusieurs profils extérieurs à l'entité et choisis en raison de leur expérience et de leurs compétences.

Doter le collège ou référent(e) des prérogatives utiles à ses missions : Le collège ou la personne désignée devrait être compétent en matière d'incompatibilités, de déclarations d'intérêts, de conflits d'intérêts, de cumul d'activités, d'exercice d'une activité accessoire et de « pantouflage ». Il faut prévoir une possibilité de saisine directe de la présidence de l'autorité. Ces mécanismes doivent notamment permettre d'améliorer l'effectivité des outils de prévention reposant sur une logique déclarative.

Prévoir une obligation des déclarations d'intérêts pour les membres de l'autorité : Il est important de prévoir, au sein du règlement intérieur, que les membres des organes de l'autorité, tels que le collège, doivent transmettre une déclaration d'intérêts à la présidence, aux autres membres ainsi qu'au collège ou référent(e) déontologue.

Former les agents à la prévention des conflits d'intérêts : Nous proposons de former les membres et agents de l'autorité à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts.

Doter l'autorité d'une ligne de signalement interne : Afin de renforcer l'effectivité des mécanismes précédemment évoqués, nous proposons de prévoir une ligne d'alerte interne directement rattachée au collège ou référent(e) déontologue.

## M U U Q V A U V U U A A U

Organiser un contrôle systématique des départs de l'autorité : Sur ce point, en particulier pour les agents n'entrant pas dans le périmètre de compétence de la HATVP, nous soulignons l'importance du rôle d'un collège ou référent(e) déontologique indépendant.

## V U U A A V Q U U A M A A Q U A V

Limiter le recours à de l'expertise externe : Dans ce cadre, nous reproduisons les recommandations formulées dans la note relative à l'externalisation des missions de contrôle de l'AFA[201]. Aussi, il est important de limiter ces hypothèses et de l'exclure pour le cas des enquêtes. Cette proposition peut être résumée à l'idée d'une préservation du cœur de métier de l'autorité visant à éviter toutes les hypothèses rendant difficile la réinternalisation.

Prévoir les moyens adéquats et faciliter les recrutements : La proposition précédente implique de fournir à l'autorité les moyens utiles à l'exercice de ses missions, notamment du point de vue de sa capacité à recruter. Il est donc préférable de déterminer les moyens attribués à l'autorité en partant de ses besoins. Ces derniers devraient être déduits de son périmètre de compétence et de la quantité de contrôles ambitionnée. Cette proposition est d'autant plus pertinente que les récents travaux, relatifs aux cabinets de conseil, démontrent du coût important induit par l'externalisation.

Inclure les éventuelles externalisations dans le périmètre des contrôles déontologiques : Pour les cas d'externalisation, il est également important de prévoir, au sein du règlement intérieur de l'autorité, une extension des règles déontologiques applicables aux agents, aux personnes extérieures participant aux missions de la future autorité. Dans cette optique, il serait préférable de confier au collègue ou référent(e) déontologue une compétence en la matière, accompagnée, pour chaque personne physique participant aux missions de l'autorité, d'une déclaration d'indépendance, de non-conflit d'intérêts et d'une interdiction de travailler avec les entités sur lesquelles la personne concernée a exercé ses compétences.

## A M U E A M V U Q U A Q U M U

Imaginer les supports utiles à la compréhension de la directive CS3D, à son périmètre d'application et au suivi de son déploiement : Nous proposons de mettre à la disposition du public, un répertoire des entités assujetties ainsi que des supports[202] visant à faciliter la compréhension et l'appropriation des obligations de vigilance.

### Promouvoir la fonction éducation et conseil des AC

En suivant les recommandations internationales, les Principes Directeurs des Nations Unies, et les divers rapports des Instituts Nationaux pour les Droits de l'Homme, il est notable que les autorités administratives devraient avoir deux fonctions dans l'exercice de leurs compétences : une fonction d'éducation et de conseil, et une fonction de contrôle et de sanction.[203]

[201] Y. Benrahou, Préserver la supervision publique de l'anticorruption, OEP Note #36, février 2024.

[202] Sur ce point, voir 3.1.

[203] Cette recommandation est particulièrement bien développée dans le rapport du Danish Institute For Human Rights. (2024, juillet). Engaging with Supervisory Authorities: Workshop Report.

Ces fonctions devraient être clairement différenciées, soit en les attribuant à deux entités distinctes, soit en confiant le mandat éducatif à d'autres acteurs. Bien que l'élément « sanction » soit clairement développé dans le texte de la CS3D, le volet « éducation », que l'on pourrait aussi considérer comme celui de conseil aux entreprises ou d'accompagnement, est moins explicite dans les provisions de la directive. Les pratiques néerlandaises et allemandes nous montrent, par exemple, que l'exercice de ces deux fonctions peut être faite de manière complémentaire par deux entités complémentaires. En Allemagne, le Helpdesk assure un rôle éducatif, tandis que le BAFA exerce une fonction répressive. Aux Pays Bas, il est probable que l'Autorité des Consommateurs et du Marché se chargera des fonctions, alors que le Conseil Economique et Social continuera d'aider et de guider les entreprises dans la mise en place de leurs plans de vigilance. La Note #37 de l'OEP concernant la transposition française de la Directive Européenne sur le Devoir de Vigilance[204] formulait déjà cette proposition.[205]

## U Q U M U Q U A M V Q U A V

Rendre compte de l'activité de l'autorité : Il est important que l'autorité de contrôle ambitionne de rendre compte de manière précise, notamment au travers des rapports d'activités annuels, de ses missions. Cette transparence doit permettre à la société civile et aux parties prenantes d'évaluer le travail réalisé.

Publier la liste des contrôles et des informations utiles à la compréhension de son activité : Publier la liste des enquêtes menées en fournissant des éléments relatifs à la saisine, aux faits reprochés, aux préconisations, mesures d'injonction et mesures provisoires ainsi que des sanctions éventuellement prononcées.

Intégrer au rapport annuel des propositions résultant des évaluations et problématiques rencontrées : En s'inspirant de ce qui est fait au sein d'autres autorités administratives, il est envisageable d'ambitionner une posture réflexive visant à rendre compte, notamment dans le rapport annuel d'activité, des difficultés rencontrées et des propositions de modifications législatives et réglementaires utiles à la continuité et l'effectivité de la mission de contrôle.

## M U U A Q U M U

Adopter une posture volontariste concernant la communication des rapports : Communiquer, conformément aux décisions de la CADA, les rapports de contrôle relatifs à des personnes publiques ou privées investies de missions de service public. La future autorité devrait, selon nous, adopter une posture volontariste en matière de transparence impliquant notamment d'éviter à la société civile plusieurs mois de procédures pour obtenir de tels documents.

[201] Y. Benrahou, Préserver la supervision publique de l'anticorruption, OEP Note #36, février 2024.

[202] Sur ce point, voir 3.1.

[203] Cette recommandation est particulièrement bien développée dans le rapport du Danish Institute For Human Rights. (2024, juillet). Engaging with Supervisory Authorities: Workshop Report.

[204] Vandenbroucke, Sarah. "La transposition française de la Directive Européenne sur le Devoir de Vigilance : Proposition pour une transposition ambitieuse pour faire de la France une nation pionnière en matière d'éthique des affaires." Note #37, Observatoire de l'Éthique Publique, 18 avril 2024. Disponible en ligne : <https://www.observatoireethiquepublique.com/nos-propositions/notes/la-transposition-francaise-de-la-directive-europeenne-sur-le-devoir-de-vigilance.html>.

[205] Proposition n°7 de la note

Saisir la CADA pour avis concernant les rapports de contrôle concernant les entités non investies d'une mission de service public : En effet, il est possible que les différentes obligations de transparence financière et extra financière, liées au devoir de vigilance, remettent en question l'idée du préjudice occasionné par la communication du rapport de contrôle.

Prévoir une obligation des déclarations d'intérêts pour les membres de l'autorité : Il est possible de prévoir, au sein du règlement intérieur, que les membres des organes de l'autorité, tels que le collège, doivent transmettre une déclaration d'intérêts à la présidence, aux autres membres ainsi qu'au collègue ou référent(e) déontologue.

## U U U A L M V Q U A Q U M U U Q U

### QVLA

Organiser la publicité des audiences : La publicité des audiences devra être favorisée notamment par la publication d'un calendrier des audiences sur le site internet de la future autorité de contrôle.

## L U U A M

Publier les sanctions sur le site internet de l'autorité : Afin de rendre accessibles les sanctions et renforcer leur effet dissuasif, il est évident que la future autorité pourra s'appuyer sur une publication des décisions sur son site internet.

## A U A A A U M U U A M V L M Q U A V

Doter la future autorité de sa propre plateforme de publication de ses marchés publics : Il est utile de retenir le choix opéré par d'autres autorités de régulation consistant à se doter de sa propre plateforme pour la publication des avis de marchés, des documents de consultation, des avis d'attribution et des données essentielles.

Adopter une posture volontariste concernant les éventuels marchés de prestation intellectuelle dont la valeur est inférieure à 40 000 euros : Dans une optique de transparence, il serait bienvenu de retenir une publicité équivalente pour les marchés de prestations intellectuelles dont la valeur est inférieure à 40 000 euros.

Répondre favorablement aux demandes de communication : Pour toutes les pièces contractuelles communicables, il nous est important que la future autorité retienne une posture en transparence en répondant favorablement à d'éventuelles demandes de communication.



# CONTACT

 [contact@observatoire-ethique-publique.com](mailto:contact@observatoire-ethique-publique.com)

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

