

# Pour un contrôle de la représentation d'intérêts efficace et transparent

**Note #31**  
12 Juin 2023



**Jean-François**

**Kerléo**

Vice-président de  
l'Observatoire de  
l'éthique publique  
(OEP)

## EN BREF

*La loi du 9 décembre 2016, dite Sapin 2, a posé un cadre historique de la représentation d'intérêts en imposant une véritable transparence, mais une partie de ses avancées a été dénaturée par le décret d'application du 9 mai 2017. Après plusieurs années d'application, des améliorations s'avèrent essentielles et possibles pour redonner tout leur sens aux visées originelles de la loi Sapin 2 et garantir une empreinte normative efficaces des textes en France, dans une perspective démocratique, pédagogique et d'efficacité. Le contrôle de la représentation d'intérêts s'en trouverait grandement renforcé.*

---

Les assemblées parlementaires se sont d'abord saisies de la problématique de la représentation d'intérêts dans le cadre de missions d'information et de groupes de travail tendant à établir des pistes d'encadrement. Dès 2006, après avoir sondé leurs collègues députés, Arlette Grosskost et Patrick Beaudouin déposent une proposition de résolution

visant à « établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt »<sup>1</sup>. Fin 2007, un groupe de travail dirigé par le député Marc Le Fur propose la mise en œuvre de règles d'accès des groupes d'influence au Palais Bourbon. En parallèle, le député Jean-Paul Charié élabore un rapport proposant des formalités d'enregistrement, une réglementation de l'accès et des conditions de rémunération des assistants parlementaires<sup>2</sup>. Au Sénat, le Président Larcher crée un groupe de travail visant à assurer la régulation des groupes d'intérêts, l'indépendance des sénateurs, mais aussi à organiser « des échanges constructifs avec l'environnement économique et social du parlement »<sup>3</sup>.

C'est en 2009 que le Bureau de chacune des assemblées élabore un code de conduite des représentants d'intérêts, et les soumet à des règles de déontologie et de transparence. Ainsi, par exemple, l'Assemblée nationale crée un droit d'accès grâce à un système de badge en contrepartie de l'inscription sur un registre facultatif. Les règles d'enregistrement et sur le droit d'accès seront par la suite durcies, notamment à la suite du rapport présenté en 2012 par le groupe de travail présidé par Christophe Sirugue. Pour autant, les règles de contrôle des représentants d'intérêts restent peu appliquées, et leur efficacité en termes de transparence est très limitée<sup>4</sup>.

Les assemblées adoptent en parallèle des dispositifs déontologiques qui, sans les viser directement, auront un impact indirect sur le contrôle des représentants d'intérêts. En 2009, le Sénat se dote d'un Comité de déontologie parlementaire, composé de sénateurs, et l'Assemblée nationale d'un déontologue, en 2011, qui est une personnalité indépendante. Ces deux organes conseillent les élus qui les saisissent, notamment en cas

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 3399 du 30 octobre 2006 tendant à modifier le Règlement de l'assemblée pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt

<sup>2</sup> Livre bleu sur le lobbying, 15 janvier 2008, mission d'information de la Commission des affaires économiques.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de travail sur les groupes d'intérêts composé de Jean-Léonce Dupont et des questeurs Richert, Garrec et Pastor, 29 avril 2009.

<sup>4</sup> Mis en place le 18 juillet 2012, ce groupe est composé de Christophe Sirugue, Marie-Françoise Clergeau, Pascale Got, Arlette Grosskost, Marc Le Fur et Bernard Perrut. Voir le rapport : [http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport\\_bureau\\_2013.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf).

de situation de conflit d'intérêts. À la suite de « l'affaire Cahuzac », les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique posent une première définition de la notion de conflit d'intérêts, refondent intégralement le régime déclaratif en prévoyant le dépôt d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts, créent la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et consacrent l'existence des organes déontologiques parlementaires. La représentation d'intérêts se trouve alors indirectement contrôlée par le prisme des conflits d'intérêts des responsables politiques.

C'est ensuite à partir des représentants d'intérêts eux-mêmes que le lobbying est encadré, et non plus seulement du point de vue des responsables publics. La loi du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi SAPIN 2), adopte pour la première fois en France un régime général de la représentation d'intérêts : elle crée un statut de représentant d'intérêts, impose une inscription dans un répertoire numérique, contrôlé par la HATVP, ainsi que le respect règles déontologiques, et prévoit des sanctions pénales en cas d'atteinte aux obligations légales. Chaque assemblée dispose toujours de son propre code de conduite des représentants d'intérêts qui a désormais intégré les exigences législatives. Le code de conduite de l'Assemblée a également été modifié en 2022 à la suite du rapport présenté par Sylvain Waserman, « Propositions pour un lobbying plus responsable », pour y inclure notamment un régime de sanction. Par ailleurs, si le registre de l'Assemblée nationale est supprimé au profit de celui tenu par la HATVP, le Sénat a maintenu un système d'accès avec inscription des représentants d'intérêts sur une liste propre et publiée sur son [site Internet](#).

Les règles d'application de la loi Sapin 2 sont prévues par un décret du 9 mai 2017 qui a fait l'objet de critiques. Le décret restreint le champ de la représentation d'intérêts en posant des critères qui compliquent le contrôle de la HATVP. Une réflexion a d'ailleurs été menée par une Mission flash de l'Assemblée nationale, dont les co-rapporteurs étaient Cécile Untermaier et Gilles Le Gendre. Elle portait sur la refonte de ce texte réglementaire afin de

simplifier et préciser le régime, tant sur la définition des représentants d'intérêts que sur les informations à communiquer<sup>5</sup>. La loi et le décret ont fait l'objet d'un premier bilan, très substantiel, dans une mission d'évaluation confiée aux députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, en juillet 2021, dont certaines des propositions de réforme seront ici discutées<sup>6</sup>.

De son côté, la HATVP a publié des lignes directrices, en octobre 2018, qui explicitent les notions et critères posées par la loi et le décret, afin d'éclairer les représentants d'intérêts sur les obligations qui leur incombent. En juillet 2022, la Haute Autorité a également publié un premier bilan très instructif de l'application de la loi et fait plusieurs propositions pour simplifier le régime, clarifier le champ des informations qui doivent lui être communiquées, renforcer ses contrôles et disposer d'un pouvoir de sanction.

C'est dans ce contexte que la présente note se propose de formuler quelques propositions de réforme sans perdre de vue les objectifs d'un régime d'encadrement des représentants d'intérêts que le décret de 2017 semble parfois oublier. C'est l'empreinte normative, c'est-à-dire la traçabilité des normes, qui doit rester l'horizon à atteindre, et donc guider les réflexions sur le contrôle des représentants d'intérêts. Il s'agit d'apporter avant tout une meilleure transparence des influences ayant pesé sur les pouvoirs publics lors de l'élaboration d'un texte. Outre le caractère pédagogique pour les citoyens qui doivent avoir connaissance des modalités de fabrication des normes, la transparence de la représentation d'intérêts a plusieurs vertus. Elle doit prévenir la commission d'infractions ou permettre de les détecter, notamment la prise illégale d'intérêts, le trafic d'influence ou la corruption. La transparence doit également agir sur les responsables publics afin qu'ils ne se fassent pas les représentants d'un intérêt particulier mais écoutent l'ensemble des parties-prenantes lors de la réflexion et de l'élaboration d'une réforme.

---

<sup>5</sup> Mission « flash » sur la rédaction du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

<sup>6</sup> Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact 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, dite « loi Sapin 2 ».

La transparence permet également l'information mutuelle des groupes d'intérêts : la connaissance de l'influence des uns doit inciter les autres à intervenir, ce qui garantit tout à la fois le pluralisme de la représentation d'intérêts et une meilleure égalité dans l'expression des groupes d'influence. La revendication d'un groupe à s'exprimer auprès des pouvoirs publics sera d'autant plus légitime et forte qu'elle s'appuiera sur le fait – connu – que les intérêts adverses ont été entendus. Il ne faut donc pas négliger la dimension horizontale de la transparence.

Or, vis-à-vis de ces différents objectifs, le régime actuel peut aujourd'hui être amélioré. Le nombre très faible de visites du site Internet de la HATVP concernant le répertoire des représentants d'intérêts s'explique par l'absence de lisibilité du dispositif mis en œuvre. Cet état de fait résulte surtout de l'absence de précision dans les textes s'agissant des modalités d'enregistrement des informations communiquées par les lobbies. Il convient donc de revenir aussi bien sur la définition des représentants d'intérêts que sur leurs obligations d'enregistrement au répertoire de la HATVP afin de garantir une véritable empreinte normative des lois et décrets.

# **Réformer le régime de la représentation d'intérêts pour garantir l'empreinte normative des textes**

Pour améliorer le régime de la représentation d'intérêts, il est nécessaire de redéfinir la qualification de représentant d'intérêts et de rationaliser divers autres points, tels que le type de décision visée, les responsables publics concernés, les pouvoirs de la HATVP ou bien encore l'extension des informations communiquées et la clarification de leur présentation en ligne par la Haute Autorité.

## **UNE NOUVELLE DÉFINITION DES REPRESENTANTS D'INTÉRÊTS**

Aux termes de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, les représentants d'intérêts sont définis comme « les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, [les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de l'artisanat et les chambres d'agriculture], dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec » un responsable public. Sont également des représentants d'intérêts « les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale [...], et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions » définies par la loi, précédemment évoquées.

Le décret du 9 mai 2017 est venu préciser les deux notions d'activité principale et d'activité régulière. Est ainsi un représentant d'intérêts la personne morale dont un dirigeant, un

employé ou un membre, soit « consacre plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à procéder à des interventions à son initiative » auprès des responsables publics (activité principale), soit « entre en communication, à son initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois » avec des responsables publics (activité régulière).

Ce régime est particulièrement complexe mais répond, dans une certaine mesure, aux exigences du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 : « en exigeant que cette activité soit exercée de façon “principale ou régulière”, le législateur a entendu exclure du champ de cette définition les personnes exerçant une activité d’influence à titre seulement accessoire et de manière peu fréquente » (cons. 35). Le Conseil a également relevé qu’ « en limitant le champ des nouvelles obligations aux seules personnes exerçant une activité principale ou régulière d’influence sur la décision publique, sans l’étendre à toute personne exerçant cette activité à titre accessoire et de manière peu fréquente, le législateur a traité différemment des personnes placées dans des situations différentes », et a considéré que les griefs tirés de la méconnaissance du principe d’égalité devant la loi devaient être écartés (cons. 40 et 41).

Toutefois, les critères posés par le décret sont complexes et surtout difficiles à contrôler. À ce titre, par exemple, alors que le représentant d’intérêts est une personne morale, la comptabilisation des dix actions d’intérêts au cours des douze derniers mois (activité régulière) s’effectue à partir des personnes physiques exerçant une activité au sein de ladite personne morale. Une personne morale est donc exclue du champ de la représentation d’intérêts si, en son sein, ce n’est pas une seule et même personne physique qui réalise les dix actions d’intérêts. Non seulement cela permet d’échapper astucieusement à l’application de la loi, mais cela complique surtout le contrôle de la HATVP sur ces critères.

Dans ses recommandations, la HATVP a d’ores et déjà proposé de réviser le décret pour comptabiliser les actions d’intérêts au sein de la personne morale dans son ensemble. Il est

également parfois proposé de revoir la notion d'activité principale en substituant l'exigence de la moitié du temps passé à une activité de représentation d'intérêts, par celle d'un quart ou d'un tiers de son temps à exercer une telle activité. Pour autant, ces propositions ne suppriment pas la difficulté à contrôler les critères de qualification de représentants d'intérêts.

**On propose donc de manière plus radicale de supprimer la référence aux notions législatives d'activité principale ou régulière de la définition du représentant d'intérêts.**

Cette première réforme doit être accompagnée de la suppression du critère de l'initiative de l'entrée en communication qui s'est imposé à la faveur du décret de 2017. Alors que la loi évoque l'hypothèse d'un représentant d'intérêts « entrant en communication » avec un responsable public, le décret en déduit que la représentation d'intérêts correspond aux seules actions réalisées à l'initiative des représentants d'intérêts. L'initiative d'un responsable public exclut *ipso facto* du champ de la loi SAPIN 2 les représentants d'intérêts contactés.

Une telle restriction est doublement préjudiciable. D'une part, elle réduit considérablement l'objectif de traçabilité des normes et, d'autre part, elle crée une rupture d'égalité entre les représentants d'intérêts. En effet, certaines administrations sont en lien permanent avec des représentants d'intérêts dont l'avis est constamment sollicité. Or, ceux-ci se trouvent donc, en vertu du critère de l'initiative, exclus du champ de la loi SAPIN 2.

**Il convient donc de supprimer le critère de l'initiative afin de prendre en compte également les entrées en communication initiées par les pouvoirs publics eux-mêmes.**



En conséquence, la notion de représentant d'intérêts doit être redéfinie pour renvoyer à toute personne morale ou physique qui exerce, dans le cadre d'une activité professionnelle, syndicale ou associative et qu'elle soit rémunérée ou bénévole, des actions d'influence en vue d'influer sur le contenu d'une décision publique, en entrant en communication avec certains responsables publics, sous réserve des dérogations prévues par la loi. (proposition 1).

## REVOIR LE RÉGIME DES EXCLUSIONS DU CHAMP DE LA REPRESENTATION D'INTÉRÊTS

La loi exclut du champ des représentants d'intérêts cinq catégories de personnes : les élus dans l'exercice de leur mandat, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de fonctionnaires, de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dans le cadre des procédures de dialogue social, les associations à objet culturel, ainsi que les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Afin d'assurer une meilleure empreinte normative, **il convient de réintégrer les associations à objet culturel parmi les acteurs de la représentation d'intérêts (proposition 2).**

A l'inverse, pour ne pas inclure les citoyens qui exercent de simples actions d'influence, **il convient d'exclure de la définition des représentants d'intérêts les personnes physiques entrant occasionnellement en communication avec un responsable public, en dehors de toute activité professionnelle, associative ou syndicale.** La définition des représentants d'intérêts est ainsi recentrée sur les personnes qui exercent une action d'intérêts dans le cadre d'une activité professionnelle ou associative, qu'elle soit rémunérée ou bénévole. En

d'autres termes, on inclut une nouvelle exclusion, à côté de celles qui existent déjà, du champ de la représentation d'intérêts (**proposition 3**).

## CLARIFIER LES TEXTES VISÉS PAR L'ACTION DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

La loi évoque les personnes dont l'activité consiste à influencer sur une « décision publique ». Outre les lois et règlements, sont également concernées toutes les décisions administratives, qu'il s'agisse de décisions générales ou impersonnelles ou de décisions individuelles.

Le décret précise en annexe la nature des décisions publiques entrant dans le champ du dispositif :

- Lois, y compris constitutionnelles ;
- Ordonnances de l'article 38 de la Constitution ;
- Actes réglementaires ;
- Décisions mentionnées à l'article L. 221-7 du code des relations entre le public et l'administration ;
- Contrats entrant dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens publiés au Journal officiel de la République Française ;
- Contrats entrant dans le champ de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens publiés au Journal officiel de la République Française ;
- Contrats mentionnés aux articles L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales ;

- Contrats mentionnés aux articles L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales et L. 6148-2 du code de la santé publique ;
- Contrats mentionnés aux articles L. 3211-1, L. 3211-2, L. 3211-13 et L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- Délibérations approuvant la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique prévue à l'article L. 1541-1 du code général des collectivités territoriales ;
- Autres décisions publiques.

Dans ses lignes directrices d'octobre 2018, non sans l'avoir quelque peu critiqué dans ses rapports annuels, la HATVP explicite la catégorie des « autres décisions publiques ». Il s'agit selon la Haute Autorité :

« des décisions individuelles ayant pour objet la délivrance, la modification, le retrait ou le renouvellement d'un agrément, d'une autorisation, d'une certification, d'une dérogation, d'une dispense, d'une exemption, d'une habilitation, d'une homologation, d'une inscription sur une liste, d'une licence, d'un permis, d'un titre, ou d'un avantage financier de quelque nature que ce soit ;

des décisions individuelles de nomination ;

des actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils ont une portée normative certaine, c'est-à-dire lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont le méconnaissance peut être sanctionnée ».

De son côté, l'article 1<sup>er</sup> du décret précise que ne constituent pas une entrée en communication :

- le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- le fait de présenter un recours administratif ;

– le fait d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage.

**Pour des raisons de sécurité juridique, il convient de supprimer la catégorie « autres décisions publiques » et d'y inclure expressément les décisions concernées.** À ce titre, on se propose d'inclure dans la loi les catégories suivantes de décisions publiques :

Les décisions individuelles accordant un avantage de quelque nature que ce soit dont l'attribution ne résulte pas d'un droit prévu par une disposition législative ou réglementaire ;

Les actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont la méconnaissance peut être sanctionnée.

Par ailleurs, la liste de la HATVP, prévue dans ses lignes directrices de 2018, doit être inscrite noir sur blanc dans le décret de 2017 révisé pour l'occasion. **(Proposition 4).**

## **ÉTENDRE LE CHAMP DES RESPONSABLES PUBLICS VISÉS PAR LA LOI**

Les responsables publics concernés par la représentation d'intérêts sont précisés par la loi de 2016, une réforme législative est donc obligatoire pour modifier le régime en vigueur.

La liste de la loi SAPIN 2 est la suivante : Un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel ; Un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ; Un

collaborateur du Président de la République ; Le directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante mentionnée au 6° du I de l'article 11 de la présente loi ; » Une personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres; les élus locaux, principalement les exécutifs, dont la liste est définie par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ; les conseillers politiques des exécutifs locaux.

Afin d'améliorer l'empreinte normative des textes, et conformément à ce qui a été proposé par le rapport Marleix-Gauvain déjà cité (proposition 43), il conviendrait d'**élargir le champ des responsables publics visés par la représentation d'intérêts**. En effet, d'autres acteurs publics sont sujets à de nombreuses tentatives d'influence.

La liste pourrait ainsi être étendue aux **membres du Conseil constitutionnel et à ceux des sections administratives du Conseil d'État** dont certaines études ont démontré qu'ils étaient des cibles privilégiées de la représentation d'intérêts<sup>7</sup>.

Dans la mesure où l'obligation d'inscription au répertoire de la HATVP pèse sur les représentants d'intérêts et non sur les responsables publics eux-mêmes, l'élargissement au **Président de la République** ne devrait pas être inconstitutionnel. (**proposition 5**)

---

<sup>7</sup> « Les Sages sous influence, Le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », rapport d'enquête des Amis de la Terre et de l'Observatoire des multinationales, juin 2018.

## REVOIR LE RÉGIME D'INSCRIPTION SUR LE REPERTOIRE DES REPRESENTANTS D'INTÉRÊTS ET ACCROÎTRE LA FRÉQUENCE DES OBLIGATIONS D'INSCRIPTION SUR LE REGISTRE

Conformément à la loi, c'est le décret du 9 mai 2017 qui précise les délais de transmission des informations demandées. Ainsi, tout représentant d'intérêts doit se déclarer à la HATVP dans un délai de deux mois, dès lors que les conditions prévues par la loi sont remplies, et doit adresser à la HATVP certaines informations, prévues par la loi et précisées par le décret, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable. Cette fréquence n'est pas suffisante, et le registre perd une grande part de son intérêt en publiant les données sur les actions de représentation près d'un an après leur réalisation par les représentants d'intérêts.

Nous proposons d'**organiser le système d'enregistrement dans le registre en trois temps** :

- Inscription préalable sur le registre en vertu du principe « Pas d'inscription, pas de rencontres (No registration, no meetings) ;
- Inscription des actions de représentation d'intérêts dans un délai de 15 jours maximum après leur réalisation ;
- Inscription des données financières dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'exercice comptable. (**proposition 6**)

Il faut tout d'abord instituer un **principe simple et efficace : No registration, no meetings (Pas d'inscription, pas de rencontres)**. En somme, il s'agit ici d'imposer une inscription préalable sur le registre de la part de ceux qui souhaitent entrer en communication avec un représentant d'intérêts. Il ne peut y avoir d'entrées en communication entre un responsable public visé par la loi et un représentant d'intérêts si ce dernier n'est pas préalablement inscrit dans le répertoire. Une telle proposition a été faite en 2016 pour

réformer le régime de transparence du lobbying au sein de l'Union européenne. Toutefois, elle attend encore son adoption...

Ensuite, **les représentants d'intérêts doivent communiquer dans le délai 15 jours leurs actions d'influence et entrées en communication**, ce qui offre presque en temps réel une visibilité accrue sur les influences qui pèsent sur un texte qui est en discussion ou qui vient d'être adopté. Une telle transparence garantit un meilleur contrôle de la société civile sur la représentation d'intérêts.

Cette réforme ferait également peser la **responsabilité du contrôle à la fois sur le responsable public et sur le représentant d'intérêts**. Le premier devrait s'assurer, avant de contacter un représentant d'intérêts ou de répondre à une entrée en communication, que son interlocuteur est bien inscrit sur le répertoire, et lui demander de le faire dans le cas contraire. Le second devrait s'inscrire par anticipation sur le registre dès lors qu'il exerce des activités susceptibles de l'amener à réaliser des actions d'intérêts auprès des responsables publics.

## **EXIGER UN NIVEAU PLUS ÉLEVÉ DE PRECISION SUR LES INFORMATIONS COMMUNIQUÉES PAR LES REPRESENTANTS D'INTÉRÊTS**

Le Conseil constitutionnel a souligné l'importance, dans sa décision sur la loi « Sapin 2 », du caractère général des informations communiquées par les représentants d'intérêts à la HATVP. Il a alors considéré que les dispositions de la loi n'avaient « ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes ». Elles imposent « seulement la

communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée », ce qui explique que « les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre ». On en déduit que les informations publiées par le registre ne pourront jamais atteindre un niveau de précision trop élevé.

L'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 précise que les représentants d'intérêts doivent communiquer à la HATVP plusieurs types d'informations, telles que l'identité de la personne physique entrant en relation avec un responsable public, le champ de ses activités de représentation d'intérêts, les actions menées et les dépenses associées, le nombre de personnes employées pour l'activité de représentation d'intérêts et le chiffre d'affaires de l'année précédente, ainsi que les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient.

De son côté, le 1° de l'article 3 du décret de 2017 prévoit que les représentants d'intérêts doivent transmettre à la HATVP certaines informations, dont « le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées (...) ». De manière générale, les informations transmises et publiées sont trop générales pour que l'on puisse apprécier les actions concrètement réalisées par les représentants d'intérêts. Les textes, et tout particulièrement le décret, exigent de mentionner les catégories générales de responsables publics et de textes concernés, non le responsable expressément concerné ni le texte visé. En conséquence, il convient de **prévoir un degré de précision plus élevé pour chacune des informations transmises**.

Concernant le responsable public visé par l'entrée en communication, celui-ci doit être nommément désigné dans le registre par le représentant d'intérêts (le nom du ministre, du député, du sénateur, de l'élu local, du conseiller ministériel). Il doit également préciser son statut et ses fonctions.



Une même précision doit être exigée à propos des textes sur lesquels l'influence est exercée. **Il est impératif de les connaître précisément, et non pas seulement la catégorie dont ils relèvent : quel projet de loi, quel règlement, quelle décision d'espèce ou décision individuelle... ?**

Dans le même sens, à propos du contenu de l'action de représentation, **l'objectif de l'entrée en communication avec le responsable public mériterait d'être correctement précisé.** Le décret doit exiger du représentant d'intérêts qu'il mentionne l'objet exact (c'est-à-dire le domaine d'intervention comme l'énergie, le transport ainsi que le sujet précis tels le développement de la fibre, la protection de telle ou telle espèce animale) ainsi que les objectifs poursuivis (modifier telle disposition législative, proposer tel projet de loi, obtenir tel avantage financier...).

Concernant, enfin, les données financières, nous partageons la proposition de la HATVP selon laquelle les représentants d'intérêts devraient mentionner, lorsqu'ils agissent pour le compte d'un tiers, le coût de l'action de représentation réalisée pour celui-ci. (**proposition 7**)

## RENDRE PLUS PÉDAGOGIQUE LA PRÉSENTATION DES INFORMATIONS MISES EN LIGNE

Dans le système actuel, la présentation des informations dans le registre est illisible pour un citoyen non averti, ce qui explique le peu d'intérêt qu'il a suscité dans l'opinion publique<sup>8</sup>.

Dans l'hypothèse où, comme nous le proposons, les actions de représentation seraient publiées dans un délai de 15 jours maximum après leur réalisation, il apparaît pertinent pour les textes généraux et impersonnels que la HATVP propose une arborescence en quasi-temps réel, mentionnant au fur et à mesure de la procédure les influences qui pèsent sur le texte. Cette nouveauté pourrait s'appliquer pour toutes les catégories de loi (ordinaires, organiques, constitutionnelles), et les décrets, à titre expérimental, pendant deux ans.

De ce fait, pourraient être distingués un régime de publication, d'un côté, pour les textes généraux et impersonnels et, d'un autre côté, pour les autres textes. **Il conviendrait alors, à côté du registre général, d'organiser cette arborescence pour les textes généraux (loi, règlement) adoptés à l'échelon national, avant de l'étendre le cas échéant, après une évaluation de l'expérimentation, aux textes généraux des collectivités territoriales.** On aurait alors sous les yeux les actions d'influence à chaque étape de l'élaboration de la loi (rédaction au sein de l'administration et du Gouvernement, 1<sup>e</sup> lecture à l'Assemblée...).  
**(Proposition 8)**

---

<sup>8</sup> La HATVP fait état d'un nombre de visites assez faible au regard de la consultation en ligne des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics.

## RENFORCER LES CONTROLES DE LA HATVP ET CRÉER UN RÉGIME DE SANCTIONS

La HATVP s'assure du respect des obligations prévues par la loi et, à cet effet, dispose d'un droit d'accès à toute information ou document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé. Elle peut également procéder à des vérifications sur place sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris.

Il convient d'**accorder expressément à la HATVP un pouvoir de saisie des documents nécessaires à ses contrôles.**

Lorsqu'elle constate un manquement, elle adresse au représentant d'intérêts une mise en demeure et avise le responsable public concerné.

Deux sanctions pénales sont enfin prévues. Sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende :

- le refus de communiquer les informations prévues par la loi, de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP ;
- le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la HATVP a adressé une mise en demeure, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.

Il est désormais temps d'**accorder un pouvoir de sanction administrative à la HATVP** qui est de longue date attribué à d'autres autorités publiques indépendantes. Plusieurs sanctions doivent être accordées à la HATVP :

- D'abord, une sanction administrative (financière) doit pouvoir être prise par la HATVP en cas de non-respect des obligations déontologiques, de l'obligation d'inscription sur le registre ou encore pour avoir refusé de communiquer des informations demandées

par la HATVP. Cette sanction pourrait être fondée sur un pourcentage calculé à partir du chiffre d'affaires (entre 1% et 3%) ;

- Ensuite, il faut que la HATVP puisse inscrire dans le registre et sur son site Internet le nom des représentants d'intérêts n'ayant pas respecté leurs obligations et la ou les sanctions prononcées ;
- Enfin, la HATVP devrait pouvoir suspendre le droit d'entrée en communication des représentants avec certaines catégories de responsables publics pour une durée courant d'un mois à un an selon la gravité du manquement. (**proposition 9**)

## QUELQUES RÉFORMES COMPLÉMENTAIRES EN LIEN AVEC LA REPRESENTATION D'INTÉRÊTS

Afin d'aligner le régime avec ce qui est prévu au Parlement pour les rapporteurs des projets ou propositions de loi – lesquels doivent mentionner, en annexe de leur rapport, l'ensemble des auditions réalisées – nous proposons ici d'imposer une telle obligation pour le pouvoir exécutif<sup>9</sup>. **L'ensemble des auditions réalisées par les Ministres, conseillers ministériels et, éventuellement, au sein des administrations centrales, dans le cadre de la rédaction d'un projet de loi ou de règlement, mériteraient d'être rendues publiques et inscrites en annexe des études d'impact.** Une telle obligation accroîtrait l'empreinte normative non seulement pour les citoyens mais aussi pour le Parlement.

L'annexe doit mentionner le nom, la qualité et les fonctions de la personne auditionnée ainsi que les raisons et les effets de cette audition sur l'élaboration du projet de loi ou de règlement (**proposition 10**).

---

<sup>9</sup> Cette proposition a été faite par le rapport Marleix-Gauvain pour les seuls actes réglementaires. Nous proposons de l'étendre aux projets de loi.

En s'inspirant du modèle canadien, nous proposons d'**interdire d'exercer des activités de représentation d'intérêts pendant une durée de deux ans à compter de la cessation de ses fonctions ou de son mandat, aux responsables publics visés par les entrées en communication de la loi SAPIN 2.** Il s'agit tout particulièrement des ministres, conseillers ministériels, députés et sénateurs, de certains élus locaux et des emplois à la décision du Gouvernement. **(proposition 11)**

### **Pour conclure**

Les propositions de cette note visent à améliorer le régime de la représentation d'intérêts prévu par la loi SAPIN 2 en simplifiant les règles et en apportant une meilleure transparence de l'information en matière d'influence. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre l'information nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie, le respect de la liberté d'entreprendre pour les lobbies et le cadre contraignant posé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ces trois paramètres laissent une marge de manœuvre assez importante pour améliorer le système actuel. Onze propositions sont formulées en ce sens.

## REFORMER LE REGIME DE LA REPRESENTATION D'INTÉRÊTS POUR GARANTIR L'EMPREINTE NORMATIVE DES TEXTES

### NOS 11 PROPOSITIONS EN RÉSUMÉ

**1**

**Supprimer la référence aux notions législatives d'activité principale ou régulière pour définir la représentation d'intérêts et supprimer la référence à la notion d'initiative de l'entrée en communication qui est prévue par le décret de 2017.**

Cela permettrait de redéfinir le représentant d'intérêts comme toute personne morale ou physique qui exerce, dans le cadre d'une activité professionnelle, syndicale ou associative et qu'elle soit rémunérée ou bénévole, des actions d'influence en vue d'influer sur le contenu d'une décision publique, en entrant en communication avec certains responsables publics, sous réserve des dérogations prévues par la loi.

**2**

**Réintégrer les associations à objet culturel parmi les acteurs de la représentation d'intérêts.**

**3**

**Exclure de la définition des représentants d'intérêts les personnes physiques entrant occasionnellement en communication avec un responsable public, en dehors de toute activité professionnelle, associative ou syndicale.** Cela éviterait d'inclure les citoyens qui exercent de simples actions d'influence et de recentrer la définition des représentants d'intérêts sur les personnes qui exercent une action d'intérêts dans le cadre d'une activité professionnelle ou associative, qu'elle soit rémunérée ou bénévole.

**4**

**Supprimer la catégorie législative des « autres décisions publiques » et y inclure expressément les décisions concernées.**

À ce titre, on se propose d'inclure dans la loi les catégories suivantes de décision publique :

1° Les décisions individuelles accordant un avantage de quelque nature que ce soit dont l'attribution ne résulte pas d'un droit prévu par une disposition législative ou réglementaire ;

2° Les actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont la méconnaissance peut être sanctionnée.

De son côté, la liste de la HATVP, énoncée dans ses lignes directrices de 2018 doit être inscrite noir sur blanc dans le décret de 2017 révisé pour l'occasion (la liste est la suivante : « des décisions individuelles

ayant pour objet la délivrance, la modification, le retrait ou le renouvellement d'un agrément, d'une autorisation, d'une certification, d'une dérogation, d'une dispense, d'une exemption, d'une habilitation, d'une homologation, d'une inscription sur une liste, d'une licence, d'un permis, d'un titre, ou d'un avantage financier de quelque nature que ce soit ; des décisions individuelles de nomination ; des actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils ont une portée normative certaine, c'est-à-dire lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont le méconnaissance peut être sanctionnée »).

5

**Elargir le champ des responsables publics visés par la représentation d'intérêts.** Cela permettrait d'améliorer l'empreinte normative des textes. La liste pourrait ainsi être étendue aux membres du Conseil constitutionnel et à ceux des sections administratives du Conseil d'État, ainsi qu'au Président de la République.

6

**Organiser le système d'enregistrement dans le registre en trois temps :**

- Inscription préalable à toute entrée en communication sur le registre en vertu du principe « Pas d'inscription, pas de rencontres (No registration, no meetings) ;



- Inscription des actions de représentation d'intérêts dans un délai de 15 jours maximum après leur réalisation ;
- Inscription des données financières dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'exercice comptable.

## 7

### **Renforcer le contenu des informations enregistrées sur le registre des représentants d'intérêts.**

Le représentant d'intérêts devrait être tenu de mentionner le nom, le statut et les fonctions exacts du responsable public, ainsi que le texte pour lequel il a réalisé une action d'influence et l'objectif de celle-ci (modifier le contenu de quelle disposition, obtenir quel avantage...).

## 8

### **Imposer à la HATVP de réaliser une arborescence en quasi-temps réel, mentionnant au fur et à mesure de la procédure les influences qui pèsent sur les textes généraux et impersonnels.**

Cela suppose, comme nous le proposons, que les actions de représentation soient publiées dans un délai de 15 jours maximum après leur réalisation. Cette nouveauté pourrait s'appliquer pour toutes les catégories de loi (ordinaires, organiques, constitutionnelles), et les décrets, à titre expérimental, pendant deux ans.

## 9

**Renforcer les pouvoirs de la HATVP.** A ce titre, nous proposons d'accorder expressément à la HATVP un pouvoir de saisie des documents nécessaires à ses contrôles.

De même, plusieurs sanctions doivent être accordées à la HATVP :

- D'abord, une sanction administrative (financière) doit pouvoir être prise par la HATVP en cas de non-respect des obligations déontologiques, de l'obligation d'inscription sur le registre ou encore pour avoir refusé de communiquer des informations demandées par la HATVP. Cette sanction pourrait être fondée sur un pourcentage calculé à partir du chiffre d'affaires (entre 1% et 3%) ;
- Ensuite, la possibilité de mentionner dans le registre et sur le site Internet de la HATVP du nom des représentants d'intérêts n'ayant pas respecté leurs obligations et de la sanction prononcée ;
- Enfin la possibilité de suspendre le droit d'entrée en communication avec certaines catégories de responsables publics, et pour une durée courant d'un mois à un an selon la gravité du manquement.

## 10

**Aligner le régime applicable au pouvoir exécutif avec ce qui est prévu au Parlement pour les rapporteurs des projets ou propositions de loi – lesquels doivent mentionner, en annexe de leur rapport, l'ensemble des auditions réalisées.** L'ensemble des auditions, consultations, rencontres réalisées par les Ministres, conseillers

ministériels et, éventuellement, au sein des administrations centrales, dans le cadre de la rédaction d'un projet de loi ou de règlement, mériteraient d'être rendues publiques et inscrites en annexe des études d'impact. Une telle obligation accroîtrait l'empreinte normative non seulement pour les citoyens mais aussi pour le Parlement.

L'annexe devrait mentionner le nom, la qualité et les fonctions de la personne auditionnée ainsi que les raisons et les effets de cette audition sur l'élaboration du projet de loi ou de règlement

# 11

**Interdire l'exercice des activités de représentation d'intérêts pendant une durée de deux ans à compter de la cessation de ses fonctions ou de son mandat, aux responsables publics visés par les entrées en communication de la loi SAPIN 2. Il s'agit tout particulièrement des ministres, conseillers ministériels, députés et sénateurs, de certains élus locaux et des emplois à la décision du Gouvernement.**