



HAUTE AUTORITÉ  
POUR LA TRANSPARENCE  
DE LA VIE PUBLIQUE

**Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017  
portant avis sur le projet de décret  
relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts**

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment son article L. 112-9,

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment ses articles 18-1 à 18-10,

Vu 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, notamment son article 25,

Vu l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives,

Vu le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives,

Vu le règlement général adopté le 10 septembre 2015,

Vu le projet de décret adressé le 14 mars 2017 par le directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers,

Émet l'avis suivant :

1. Le présent projet de décret est pris en application des articles 18-3 et 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi du n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 susvisée. Il a pour objet de préciser la définition des représentants d'intérêts, au sens de ces dispositions, de fixer le rythme et les modalités de communication et de publication des informations transmises par les représentants d'intérêts à la Haute Autorité et de déterminer les procédures selon lesquelles la Haute Autorité peut être saisie et met en œuvre les prérogatives de contrôle qui lui ont été confiées par le législateur.

2. À titre liminaire, la Haute Autorité relève que le calendrier retenu pour l'édiction de ce décret conduira, selon toute vraisemblance, à une publication à la fin du mois d'avril. Or, en application du IV de l'article 25 précité, les articles 18-1 et suivants de la loi du 11 octobre 2013 précitée entrent en vigueur « le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la

transparence de la vie publique et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017 ». Il en résulte que la loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

**Ainsi, au lieu des six mois prévus par le législateur, le dispositif entrera en vigueur près de deux mois après la publication du décret.** Ceci n'est pas satisfaisant pour les représentants d'intérêts, qui ne disposeront pas d'une information préalable sur les informations à déclarer et qui devront donc s'adapter en urgence aux nouvelles obligations prévues par la loi. En effet, la Haute Autorité devra, après la publication du décret, élaborer des lignes directrices afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la loi et du décret. Elle devra également mettre à disposition des représentants d'intérêts un téléservice pour leur inscription et leurs déclarations. Compte tenu de ces délais d'entrée en vigueur, l'association des représentants d'intérêts à l'élaboration de ce téléservice sera nécessairement plus limitée que souhaitée.

## **I. Sur la définition des représentants d'intérêts**

3. L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précité dispose que *« sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, 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 l'un des responsable publics visés par la loi. Dans ce cadre, l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret vise à préciser la notion de représentant d'intérêts, ce qui appelle plusieurs remarques de la Haute Autorité.

4. En premier lieu, la Haute Autorité s'interroge sur la rédaction du projet de décret qui tend à s'écarter de la **liste fixée par la loi des personnes physiques** susceptibles de se livrer à une activité de représentation d'intérêts au sein d'une personne morale. En effet, alors que la loi vise *« un dirigeant, un employé ou un membre »* de la personne morale, le projet de décret fait référence à *« un dirigeant, un employé ou une personne agissant pour son compte »*. Il serait souhaitable de s'en tenir à l'énumération légale (dirigeant, employé ou membre), pour éviter tout risque d'illégalité, quitte à préciser que le membre doit agir pour le compte de la personne morale, notion qui est largement usitée en droit des sociétés.

5. Par ailleurs, le projet de décret définit une action de représentation d'intérêts comme le fait de *« procéder à des interventions à son initiative auprès des personnes désignées aux 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> du même article destinées à contribuer, directement ou indirectement aux processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation d'une décision publique, notamment d'une mesure législative ou d'un acte réglementaire »*. Il exclut certaines actions entreprises par des personnes morales du champ de la représentation d'intérêts en précisant, au quatrième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, que *« ne participe pas d'une activité de représentation d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la même loi le fait de solliciter 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, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou 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 »*. La Haute Autorité considère que cette définition permet de déterminer précisément quelles actions devront être considérées comme de la représentation d'intérêts et de préserver un équilibre entre

l'efficacité du dispositif et le bon fonctionnement des institutions. Elle formule néanmoins plusieurs remarques.

En premier lieu, il importe de définir précisément les **actions qui seront ou non incluses** dans le champ de l'obligation déclarative. Or, le projet de décret est extrêmement large puisqu'il inclut dans les actions de lobbying les contributions à « *l'élaboration, l'application ou l'interprétation d'une décision publique* », alors que la loi évoque le fait « *d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ». Si l'élaboration et la modification d'une décision publique répondent incontestablement à cette condition, il n'en est pas de même s'agissant de l'application ou de l'interprétation d'une décision publique existante, qui ne constituent pas elles-mêmes des « *décisions* ». D'ailleurs, les registres étrangers excluent systématiquement les demandes d'information ou d'interprétation, se bornant aux actions visant à l'élaboration, à l'adoption ou à la modification d'une décision publique. Tel est le cas, par exemple, quand une entreprise entre en relation avec son régulateur afin d'avoir une précision sur la réglementation qui lui est applicable. Les demandes d'informations devraient en conséquence être exclues, en tant que telles, du champ d'application du répertoire.

À l'inverse, en limitant le champ des actions de représentation d'intérêts aux **interventions faites « à l'initiative » des représentants d'intérêts**, le projet de décret a pour effet d'exclure du champ du répertoire une part non négligeable de leur activité, notamment la participation à des auditions ou la réponse à toute forme de consultation. S'il semble en effet nécessaire de préciser que certaines interventions des représentants d'intérêts n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, notamment parce qu'elles sont encadrées par d'autres dispositifs législatifs ou réglementaires ou qu'elles ne constituent pas véritablement des tentatives d'influer sur la décision publique, la Haute Autorité suggère, en lieu et place de cette exclusion générale, de préciser que ne constituent pas des actions de représentation d'intérêts les réponses à des consultations obligatoires encadrées par des dispositifs législatifs ou réglementaires ou les réponses à des consultations ouvertes lorsque ces réponses sont publiées ou communicables. Ainsi, le fait qu'un professionnel soit membre d'une commission consultative ayant pour mission de rendre un avis sur les projets d'acte susceptibles de concerner un secteur d'activité, ne devrait pas conduire à l'inclure dans le champ du registre. De la même manière, s'agissant d'une procédure prévue par la loi et le règlement, les réponses à des appels d'offres, par exemple en matière de marchés publics ou de contrats de concessions, ne devraient pas être concernées par le registre.

#### Exclusions du champ de la représentation d'intérêts dans quatre registres étrangers

|                             | Communications exclues <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Irlande (art. 5 (5))        | Affaires individuelles ou privées<br>Demandes ou fournitures d'informations factuelles<br>Communications à la demande d'un responsable public quand elles sont rendues publiques par ce dernier<br>Communications soumises à une forme de secret légal |
| Etats-Unis (sec. 3 (8) (b)) | Affaires individuelles ou privées<br>Communications rendues publiques, notamment dans la presse<br>Communications dans le cadre de commissions consultatives officielles                                                                               |

<sup>1</sup> Seules ont été retenues les catégories pertinentes au regard du dispositif français. Par exemple, de nombreux registres excluent les communications menées au nom d'Etats étrangers ou d'organisation internationales, qui ne sont pas des représentants d'intérêts au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | Informations fournies par écrit en réponse à une sollicitation d'un ministère ou du Parlement<br>Communications soumises à une forme de secret légal                                                                                                                                                          |
| UE (art. 3)    | Observations présentées dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative ou d'une relation contractuelle<br>Observations en réponse à des demandes directes et spécifiques d'une institution (notamment demandes de renseignements factuels, de données ou d'expertise).                            |
| Canada (4 (2)) | Observations devant le Parlement ou dans le cadre d'une procédure dont l'existence peut être connue du public<br>Communication portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement<br>Communication en réponse à une demande qui se limite à une demande de renseignements |

Sources : *Regulation of Lobbying Act 2015* (Irlande), *Public Law 104-65* du 19 décembre 2015 (Etats-Unis), *Proposition d'accord institutionnel sur un registre de transparence obligatoire* du 28 septembre 2016 (UE) et *Loi sur le Lobbying* (Canada).

6. En troisième lieu, la Haute Autorité s'interroge sur l'utilité du dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret, qui vise à exclure du champ de la loi « *les personnes physiques élues en application de dispositions législatives et réglementaires* ». Il résulte en effet des dispositions du neuvième alinéa de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée que les personnes physiques n'entrent dans le champ de la loi qu'à la condition de ne pas être employées par un représentant d'intérêts, personne morale, et d'exercer « *à titre individuel une activité professionnelle* » de représentation d'intérêts. Or, les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux sont déjà exclus du dispositif en vertu du onzième alinéa de l'article 18-2 précité.

7. En dernier lieu, la Haute Autorité estime que **les critères envisagés** par le projet de décret **pour qualifier une activité de représentation d'intérêts de « principale ou accessoire » ne sont pas adaptés.**

8. **S'agissant des activités de représentation d'intérêts exercées à titre principal**, le projet de décret dispose que ce critère est rempli lorsqu'au sein d'une personne morale, une personne physique « *consacre plus de la moitié de son temps* » à des activités de représentation d'intérêts. Ce critère semble particulièrement complexe à mettre en œuvre en pratique. D'abord, il conviendrait à cet égard de prévoir, *a minima*, que la loi s'applique lorsqu'une personne physique a consacré, sur une période donnée, par exemple les douze derniers mois, plus de la moitié de son activité pour le compte de la personne morale concernée à se livrer à des actions de représentation d'intérêts. En vertu de ce critère, serait ainsi considérée comme un représentant d'intérêts toute personne morale qui a eu, pendant l'année écoulée, une ou plusieurs personnes chargées spécifiquement des relations institutionnelles ou des affaires publiques.

9. **S'agissant des activités de représentation d'intérêts exercées à titre régulier**, le projet de décret dispose que ce critère est rempli lorsqu'au sein d'une personne morale, une personne physique « *entre en communication au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec un responsable public. D'une part, pour être opérant, ce critère doit nécessairement être compris comme rempli lorsque plusieurs personnes physiques, au sein d'une même personne morale, sont entrées, ensemble et au total, plus de dix fois en contact avec un responsable public, c'est-à-dire lorsqu'il y a eu plus de dix contacts entre la personne morale et des responsables publics, quelle que soit la répartition de ces contacts en son sein.

D'autre part, le nombre de contacts nécessaires, sur une même année, pour qu'une personne morale soit qualifiée de représentant d'intérêts semble à la fois disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le texte et source de difficultés pratiques. En effet, il résulte des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'article 25 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, au cours desquels cette question a fait l'objet de nombreuses discussions, que le critère de l'activité « *principale ou régulière* » vise à écarter l'application du dispositif pour les personnes morales qui ne se livreraient à des activités de représentation d'intérêts **qu'à titre exceptionnel**. Ainsi, lors de la discussion du texte en seconde lecture à l'Assemblée nationale, au cours de laquelle le Gouvernement a déposé un amendement substituant le critère de l'activité « *principale ou régulière* » à celui de l'activité « *principale ou accessoire* », le rapporteur du texte a pu affirmer, sans être contredit, que cet amendement « *exclut par conséquent du champ du répertoire les entités employant des personnes ne pratiquant une activité de lobbying que de façon exceptionnelle. [...] Cela peut concerner, par exemple, un collectif ad hoc qui serait constitué de façon ponctuelle* ». Or, en exigeant, pour entrer dans le champ d'application de la loi, qu'une personne morale ait en son sein des personnes physiques qui sont entrées en contact dix fois au cours de l'année précédente avec des responsables publics, le projet de décret exclut du répertoire des entreprises et des associations qui se livrent à des activités de représentation d'intérêts plusieurs fois par an, au motif que cette activité ne serait pas régulière. Au-delà du fait que tout seuil est par définition arbitraire, celui retenu par le projet de décret ne paraît donc pas de nature à assurer une application effective du dispositif législatif.

En outre, la mise en œuvre de ce critère reviendrait en pratique à **exclure du champ du répertoire au minimum les dix premières actions de représentation effectuées par chaque personne morale**. En effet, l'article 4 du projet de décret dispose que « *lorsqu'un représentant d'intérêts se déclare en cours d'année auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, les informations [relatives aux actions de représentation d'intérêts] portent sur l'ensemble des actions menées entre la date de déclaration (qui intervient deux mois après la date à laquelle le critère de l'article 1<sup>er</sup> est rempli) et la clôture du prochain exercice comptable* ». Toutes les actions de représentation d'intérêts exercées avant la date de la déclaration, soit au moins dix actions, ne feront jamais l'objet d'une communication à la Haute Autorité. Ce critère porte atteinte à la lisibilité globale du dispositif : certaines personnes morales n'entreraient dans le champ du répertoire qu'en toute fin d'année, une fois la dixième action de représentation d'intérêts effectuée, tandis que d'autres en sortiraient une année sur deux ou une année sur trois, le critère n'étant plus nécessairement rempli.

Enfin, l'exclusion d'une grande partie des actions de représentation d'intérêts auprès des pouvoirs publics serait susceptible de **porter atteinte au principe d'égalité**. En effet, les obligations déontologiques qui sont prévues à l'article 18-5 de la loi précitée ne s'appliqueront qu'aux représentants d'intérêts qui répondront aux conditions fixées par le décret. La fixation d'un seuil trop élevé présente dès lors le risque de créer une forme d'inégalité entre les acteurs du secteur et, surtout, selon que la personne morale a recours à un prestataire (par exemple à une société de relations publiques) ou défend elle-même ses intérêts. En effet, les sociétés de relations publiques seront systématiquement des représentants d'intérêts au sens du décret, puisque leur métier consiste notamment à rencontrer des responsables publics. Elles devront donc déclarer les actions qu'elles conduisent au profit d'un client. Il en résulte qu'une entreprise qui mènerait elle-même ses actions de représentation d'intérêts ne devrait s'inscrire qu'à partir du dixième contact avec un responsable public, alors que si elle passe par une société de relations publiques, son action sera rendue publique dès le premier contact.

10. L'abaissement de ce critère, par exemple, à trois communications avec des responsables publics sur les douze derniers mois, pourrait constituer un seuil compatible avec la loi qui vise à exclure les représentants d'intérêts exceptionnels du dispositif.

**Action à partir de laquelle une déclaration doit être faite**

|                             | <b>Critère de déclaration<sup>2</sup></b> |
|-----------------------------|-------------------------------------------|
| Irlande (art. 5 (1) (a))    | Dès la première action                    |
| Etats-Unis (sec. 4 (a) (1)) | Dès la première action                    |
| Canada (7 (4) a))           | Dès la première action                    |

## **II. Sur les informations communiquées par les représentants d'intérêts**

11. Les articles 2 à 6 du projet de décret précisent le rythme et le contenu des informations qui doivent être communiquées par les représentants d'intérêts à la Haute Autorité ainsi que les modalités selon lesquelles ces dernières sont transmises et rendues publiques.

### **1. Sur les informations d'identification des représentants d'intérêts**

12. L'article 2 du projet de décret fixe la liste des informations qui doivent être transmises à la Haute Autorité au moment de l'inscription d'un représentant d'intérêts sur le répertoire, cette transmission devant avoir lieu dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la personne remplit l'un des critères de l'article 1<sup>er</sup> et l'actualisation de ces informations devant intervenir dans un délai d'un mois à compter de leur modification. La Haute Autorité approuve pleinement les délais de transmission et d'actualisation fixés par l'article 2, de même que la liste des informations devant être transmises. Elle relève simplement, pour la cohérence du dispositif, qu'il conviendrait d'y ajouter les informations mentionnées dans la première partie du 4<sup>o</sup> de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, à savoir « *le nombre de personnes qu'il emploie dans l'accomplissement de sa mission de représentation d'intérêts* ».

### **2. Sur les informations relatives aux actions de représentation d'intérêts**

13. L'article 3 du projet de décret a pour objet de préciser les informations qui doivent être communiquées à la Haute Autorité en vertu du 3<sup>o</sup> de l'article 18-3 précité, à savoir celles qui concernent « *les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des personnes mentionnées aux 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente* », et de fixer le rythme de cette communication.

- Un rythme insuffisant de communication

14. S'agissant du rythme de communication de ces informations, la Haute Autorité relève à titre liminaire qu'une date butoir unique et commune à tous les représentants d'intérêts serait préférable car elle améliorerait la lisibilité du dispositif pour le citoyen et faciliterait le suivi du respect des obligations déclaratives des représentants d'intérêts. Surtout, elle regrette l'option

---

<sup>2</sup> Les mécanismes du registre de l'Union européenne n'exigent pas de déclaration des actions des représentants d'intérêts.

retenue par le Gouvernement, qui consiste en une **transmission annuelle**, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable des représentants d'intérêts.

Elle relève en premier lieu que **ce rythme annuel ne découle pas des dispositions législatives**. Le neuvième alinéa de l'article 18-3 précité renvoie en effet au pouvoir réglementaire le soin de fixer « *le rythme* » des communications des représentants d'intérêts à la Haute Autorité et le 3° du même article ne fait référence à une déclaration annuelle que s'agissant des « *dépenses liées [aux] actions de représentation d'intérêts* » et non des actions elles-mêmes. À cet égard, dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel n'a fait aucune réserve d'interprétation sur ce point et, en rappelant que le répertoire avait vocation à comporter des « *montants globaux relatifs à l'année écoulée* », semble confirmer l'intention du législateur de limiter à un rythme annuel la déclaration des dépenses de représentation d'intérêts sans se prononcer sur la fréquence à laquelle les actions elles-mêmes doivent être déclarées<sup>3</sup>.

En second lieu, un tel rythme **ne paraît pas de nature à assurer l'efficacité du dispositif**. Ainsi, une action de représentation d'intérêts menée au mois de janvier ne serait rendue publique, dans la plupart des cas, qu'à compter du mois de mars de l'année suivante, soit quatorze mois après sa réalisation. À l'inverse, la plupart des pays étrangers qui ont mis en place un dispositif similaire ont opté pour un rythme de communication plus soutenu, trois fois par an en Irlande et quatre fois par an aux États-Unis par exemple.

La Haute Autorité suggère en conséquence d'**opter pour un rythme de communication semestriel**, qui permettrait de ménager un équilibre entre l'utilité de ces communications, pour éclairer le débat public, et la contrainte administrative qu'elles représentent pour les représentants d'intérêts.

- Des informations déclarées insuffisantes

15. S'agissant des informations devant être déclarées par les représentants d'intérêts au titre du 3° de l'article 18-3 précité, la Haute Autorité considère que la liste retenue par le projet de décret a pour effet de **restreindre de manière excessive la portée du dispositif** législatif. L'intention du législateur était claire en la matière, en exigeant que les données déclarées soient suffisamment précises pour que les citoyens puissent comprendre l'élaboration des décisions publiques, et le Conseil constitutionnel a validé cette perspective, sous réserve que chaque action de représentation d'intérêts ne soit pas individuellement déclarée. Enfin, les exemples étrangers démontrent qu'il est possible de rendre publiques des informations plus nombreuses que celles envisagées par le projet de décret sans compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics ni l'activité des représentants d'intérêts.

- Une intention claire du législateur, encadrée par le Conseil constitutionnel

16. La seule utilité du répertoire et son intérêt pour les citoyens, les responsables publics et les représentants d'intérêts eux-mêmes, est d'essayer d'**éclairer le processus d'élaboration de la décision publique**. À défaut d'informations suffisamment précises, il se transformera à l'inverse en simple annuaire des représentants d'intérêts. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, lors de la discussion du texte en séance à l'Assemblée nationale, le 3° de l'article 18-3 a été

---

<sup>3</sup> Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2018, § 45.

modifié par amendement pour prévoir que les représentants d'intérêts communiquent à la Haute Autorité « *les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts* », et non seulement « *les principales actions* » effectuées en la matière<sup>4</sup> comme cela figurait dans le projet initial.

Le législateur a donc entendu qu'une lisibilité suffisante soit donnée au citoyen quant au contenu des actions de représentation d'intérêts qui sont conduites. Cette intention a été clairement exprimée à tous les stades de la procédure d'adoption de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

17. Le Conseil constitutionnel a validé, dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, la constitutionnalité des informations à déclarer en application de l'article 18-3 de la loi et notamment « *les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts* ». Il a estimé, 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, [le dispositif] imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux* »<sup>5</sup>.

Le projet de décret respecte **cette observation du Conseil constitutionnel**<sup>6</sup>, dans la mesure où il n'exige pas la déclaration de chaque action de représentation d'intérêts considérée individuellement. Ainsi, une société qui rencontrerait à cinq reprises un membre de cabinet puis adresserait un mail récapitulatif de ses positions à quatre parlementaires et aurait une conversation téléphonique avec le ministre pour faire valoir ses arguments sur un projet de loi n'aurait qu'une seule action de représentation d'intérêts à déclarer alors qu'elle a, dans les faits, procédé à dix actions distinctes.

La simulation figurant en annexe n° 2 du présent avis démontre que dès lors que les actions de représentation d'intérêts sont globalisées par décision publique, le dispositif retenu n'implique aucunement la déclaration de chaque action mais uniquement une synthèse des actions menées, ce qui correspond aux « *données d'ensemble* » visées par le Conseil constitutionnel.

#### – Une faisabilité démontrée par les exemples étrangers

18. De nombreux pays étrangers ont créé, parfois depuis plusieurs dizaines d'année, des registres publics regroupant les actions entreprises par les représentants d'intérêts à l'égard des responsables publics.

Trois exemples figurent dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>4</sup> Amendement n° 236 dont l'exposé sommaire était le suivant : « *Il convient d'éviter - pour une pleine et entière transparence - que les représentants d'intérêts puissent faire des impasses dans les éléments qu'ils devront communiquer au registre de transparence. Pour ce faire il faut supprimer le mot « principales » qui pourrait leur permettre de choisir parmi leurs actions celles qu'ils souhaitent ou pas mettre effectivement au grand jour.* »

<sup>5</sup> Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, § 45.

<sup>6</sup> Laquelle ne constitue d'ailleurs pas une réserve d'interprétation. Il résulte en effet des dispositions de l'article 2 du dispositif de la décision du 8 décembre 2016 précitée que « *sous la réserve énoncée au paragraphe 28 [qui concerne la possibilité pour les assemblées parlementaires de fixer des règles applicables aux différentes catégories de représentants d'intérêts], le reste de l'article 25 de la loi déférée est conforme à la Constitution* ».

### Informations à déclarer dans trois registres étrangers

|                          | Informations requises <sup>7</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Irlande<br>(art. 12 (4)) | Responsable public concerné et organisme public d'appartenance<br>Sujet de la communication et résultats attendus<br>Type d'action<br>Nom du lobbyiste responsable de l'action<br>Trimestre concerné<br>Eventuellement, anciens responsables publics ayant participé à l'action                                                         |
| Etats-Unis<br>(sec. 5)   | Pour chaque grande action de lobbying :<br>– la liste des sujets précis abordés, notamment les numéros des lois et des textes concernés ;<br>– la liste des institutions publiques contactées ;<br>– la liste des employés du représentant d'intérêts qui ont mené l'action.<br>Trimestre concerné<br>Dépenses effectuées pour l'action |
| Canada<br>(7 (3) et (4)) | Objet de la communication faite ou envisagée<br>Nom de l'employé concerné (et, le cas échéant, sa qualité d'ancien responsable public)<br>Identification de la mesure ou de la décision en cause<br>Ministère ou institution concerné et nom du responsable public<br>Moyens de communication employés<br>Date de la communication      |

#### – Les informations pertinentes

19. Au regard de l'intention du législateur et des exemples issus de registre étrangers, la Haute Autorité approuve sans réserve les dispositions du 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 3 du projet de décret, en vertu desquelles les représentants d'intérêts devront lui communiquer **les décisions publiques et les questions sur lesquelles ont porté leurs actions au cours de l'année précédente**. Dans la même perspective, il serait souhaitable que les actions de représentation d'intérêts soient déclarées par décision publique. La déclaration des activités de représentation d'intérêts par décision publique permet en effet, comme le montre l'annexe n° 2, de disposer d'une vision globale de l'activité effectuée par chaque représentant d'intérêts sur une année donnée sans pour autant exiger de leur part qu'ils déclarent l'intégralité des actions de représentation d'intérêts qu'ils ont effectivement réalisés pendant cette période.

#### – Les informations à compléter

20. Afin de donner aux citoyens la lisibilité souhaitée par le législateur, il est nécessaire que les représentants d'intérêts précisent la **période** pendant laquelle les différentes actions de représentation d'intérêts ont été entreprises. De la même manière, il semblerait nécessaire que soit précisé **quelles personnes physiques**, au sein de la personne morale, se sont effectivement livrées aux différentes actions de représentation d'intérêts, précision qui est présente dans tous les registres étrangers<sup>8</sup> et qui pourra aisément prendre place dans le téléservice proposé par la Haute Autorité. L'annexe n° 2 simule un exemple de déclaration qui serait déposée par un représentant d'intérêts en fonction de ces critères.

<sup>7</sup> Ne porte que sur les données exigibles des représentants d'intérêts qui agissent pour leur compte.

<sup>8</sup> En France, cette information est par exemple exigée des fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits du tabac, en application de l'article R. 3512-1-2 du code de la santé publique.

– Les informations à préciser

21. Les informations mentionnées à l'article 3 du projet de décret renvoient quant à elles pour partie à des listes annexées au projet qui limitent fortement la portée du dispositif et posent de réelles difficultés d'application.

S'agissant en premier lieu de l'**annexe « relative aux types d'action de représentation d'intérêts »** la Haute Autorité relève que parmi les types d'action listés, certaines ne correspondent pas à la définition d'une action de représentation d'intérêts au sens de l'article 1<sup>er</sup> du projet de décret : par exemple, les types d'actions « *Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts* » ou « *Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur internet* » ne sont pas des situations dans lesquelles un représentant d'intérêts « *entre en communication* » avec un responsable public, qui constitue le critère essentiel de qualification d'une telle activité au sens de la loi du 9 décembre 2016

En outre, il semble particulièrement malaisé de déterminer le périmètre respectif de certains types d'actions : ainsi « *Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête* » semble plus ou moins correspondre au même type d'actions que « *Organiser des rencontres* » ou « *Organiser des auditions* », tandis que le type d'action « *Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique* » pourrait en pratique couvrir la plupart des autres types d'actions.

22. S'agissant en second lieu de l'**identification des responsables publics** avec lesquels les représentants d'intérêts entrent en communication, la **référence à des catégories d'une telle généralité constitue un obstacle à la bonne application de la loi**. S'agissant par exemple des actes réglementaires, il ne sera en effet aucunement possible de comprendre dans quel cadre les actions de représentations d'intérêts ont été réalisées avec cette rédaction. Ainsi, un représentant d'intérêt qui serait intervenu auprès de la direction générale de la santé dans le cadre de l'élaboration du présent décret se bornerait à indiquer qu'il est entré en contact avec « *une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction mentionné au 7°* » de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, sans même préciser le ministère concerné.

La Haute Autorité considère en conséquence que devrait être mentionnée par les représentants d'intérêts la fonction exercée par le ou les responsables publics avec lesquels ils sont en entrés en contact ou, *a minima*, des catégories de fonctions plus précises, permettant véritablement d'identifier à quel niveau les activités de représentation d'intérêts ont été effectuées. L'identification précise des listes de fonctions à déclarer pourrait être renvoyée à une délibération de la Haute Autorité, ce qui la rendrait adaptable aux évolutions de l'organisation administrative. À défaut, il serait souhaitable d'adapter la liste annexée au projet de décret. Une proposition figure à cette fin en annexe n° 1.

23. La Haute Autorité approuve la précision apportée par le dernier alinéa de l'article 3 du projet de décret s'agissant de la qualification des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts. Elle suggère simplement de substituer à la notion de « *démarche d'influence* », celle « *d'action de représentation d'intérêts* », plus conforme au dispositif législatif.

24. S'agissant enfin des délais de déclaration des informations applicables aux représentants d'intérêts qui remplissent les conditions fixées par la loi en cours d'année,

l'article 4 du projet de décret prévoit que les informations mentionnées à l'article 3, qui doivent être déclarées l'année suivante, portent « *sur l'ensemble des actions menées entre la date de déclaration et la clôture du prochain exercice comptable* ». À cet égard, la Haute Autorité suggère d'y inclure également les actions de représentation d'intérêts effectuées entre la date à laquelle les critères de l'article 1<sup>er</sup> sont remplis et la date de la déclaration, un délai de deux mois pouvant s'écouler entre ces deux dates en application de l'article 2 du projet de décret.

### **3. Sur les modalités de communication et de publication des informations**

25. La Haute Autorité approuve les dispositions des articles 5 et 6 du projet de décret, qui fixent les modalités techniques selon lesquelles les informations mentionnées à l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 précitée lui seront communiquées par les représentants d'intérêts puis seront rendues publiques.

### **III. Sur la procédure devant la Haute Autorité**

26. Les dispositions des articles 7 à 12 du projet de décret n'appellent aucune remarque de la part de la Haute Autorité. Les modalités de mise en œuvre de ses prérogatives de contrôle sur pièces et sur place paraissent de nature à ménager un juste équilibre entre l'efficacité des contrôles menés et le respect des droits des personnes contrôlées.

### **IV. Sur l'entrée en vigueur du dispositif**

27. L'article 14 du projet de décret fixe les délais dans lesquels les informations mentionnées à l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 précitée devront être communiquées par les représentants d'intérêts au 1<sup>er</sup> juillet 2017, date d'entrée en vigueur du décret. S'agissant des informations d'identification, la Haute Autorité propose de fixer ce délai à trois mois plutôt que deux, comme l'envisage actuellement le projet de décret, afin que ce délai ne coïncide pas entièrement avec la période estivale, ce qui pourrait poser des difficultés pour certains représentants d'intérêts.

S'agissant du délai de communication des informations relatives aux actions de représentation d'intérêts effectuées entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2017, la date du 30 avril 2018 est cohérente avec la suggestion effectuée au §14 du présent avis, à savoir prévoir une date fixe de transmission de ces informations.

\*

La Haute Autorité souligne qu'en l'état actuel du projet de décret, le répertoire des représentants d'intérêts ne correspond pas au champ que le législateur a entendu lui donner. À défaut de renforcement des informations à déclarer, il ne constituera qu'un simple annuaire des représentants d'intérêts qui ne permettra pas aux citoyens d'avoir la lisibilité sur le processus normatif que la loi avait entendu leur donner, alors qu'il fera peser des contraintes importantes sur les représentants d'intérêts et mobilisera des moyens publics dédiés.

### Annexe n° 1 relative à la mention des fonctions des responsables publics

| <b>Responsables publics visés à l'article 18-2</b> | <b>Liste des fonctions mentionnées dans les déclarations</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Liste des organes mentionnés dans les déclarations</b>                                            |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1°                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Membre du Gouvernement</li> <li>- Membre de cabinet ministériel</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Intitulé résultant du décret relatif à la composition du Gouvernement                                |
| 2°                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président ou collaborateur du président d'une assemblée parlementaire</li> <li>- Membre ou collaborateur d'un membre d'une assemblée parlementaire</li> <li>- Membre ou collaborateur d'un membre de la commission permanente compétente</li> <li>- Rapporteur ou collaborateur du rapporteur pour la commission permanente compétente</li> <li>- Collaborateur d'un groupe parlementaire</li> <li>- Fonctionnaire</li> </ul> | Assemblée nationale<br>ou<br>Sénat                                                                   |
| 3°                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collaborateur du président de la République</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Présidence de la République                                                                          |
| 4°                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président ou membre du collège</li> <li>- Président ou membre d'une commission spécialisée</li> <li>- Dirigeant des services</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nom des autorités mentionnées dans la liste annexée à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017           |
| 5° et 7°                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambassadeur</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Nom du pays                                                                                          |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préfet ou dirigeant d'un service déconcentré de l'État</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nom du département ou de la région                                                                   |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recteur</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nom de l'académie                                                                                    |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président ou directeur d'un établissement public administratif ou d'un établissement public hospitalier</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nom de l'établissement public                                                                        |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président ou directeur d'une agence régionale de santé</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nom de la région                                                                                     |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadre dirigeant ou cadre d'une administration centrale</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Intitulé du service ou de la direction tel qu'il résulte du décret portant organisation du ministère |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadre dirigeant d'une collectivité territoriale ou d'un organisme local</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nom de la collectivité ou de l'organisme                                                             |
|                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autre agent public</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nom du service concerné                                                                              |
| 6°                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président de l'exécutif</li> <li>- Membre de l'exécutif</li> <li>- Collaborateur du président de l'exécutif</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Nom de la collectivité territoriale                                                                  |

## Annexe n° 2 : Projection de déclaration d'un ensemble d'actions de lobbying d'une société

Le tableau ci-dessous est donné à titre purement illustratif, afin de simuler l'étendue des critères de déclaration des actions des représentants d'intérêts. Il prend l'exemple des actions de lobbying menées pendant une année par une société d'agro-alimentaire.

| Date                     | Auteur                  | Destinataire                                                                                                                        | Nb | Modalité                                                                                   | Décision publique                                                       | Position défendue                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 janvier               | Lobbyiste 1             | Ministre de l'agriculture et son directeur de cabinet                                                                               | 2  | Rencontre lors d'un déjeuner                                                               | Projet de décret portant sur les normes sanitaires en matière d'élevage | Exclusion des petites exploitations                                                                                                                                                                                                        |
| 30 janvier               | Lobbyiste 1             | Conseiller technique du ministre de l'agriculture                                                                                   | 1  | Envoi d'un mail de position                                                                | Projet de loi sur la condition animale                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– introduire une obligation renforcée de bientraitance ;</li> <li>– supprimer l'obligation de vidéosurveillance dans les abattoirs</li> </ul>                                                       |
| 3 février                | PDG                     | Rapporteur de la commission parlementaire, son collaborateur, un collaborateur de groupe, trois autres députés et un administrateur | 7  | Audition à l'Assemblée nationale                                                           | Projet de loi sur la condition animale                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– introduire une obligation renforcée de bientraitance ;</li> <li>– supprimer l'obligation de vidéosurveillance dans les abattoirs ;</li> <li>– accroître les aides à la filière avicole</li> </ul> |
| 4 février                | Lobbyiste 1             | Mêmes interlocuteurs                                                                                                                | 7  | Envoi d'un mail récapitulatif des positions de la société et de propositions d'amendements | Projet de loi sur la condition animale                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– introduire une obligation renforcée de bientraitance ;</li> <li>– supprimer l'obligation de vidéosurveillance dans les abattoirs ;</li> <li>– accroître les aides à la filière avicole</li> </ul> |
| 15 juin                  | Lobbyiste 2             | Directeur du budget                                                                                                                 | 1  | Appel téléphonique                                                                         | Projet de loi de finances                                               | Demandes de mesures budgétaires complémentaires en faveur de la filière avicole                                                                                                                                                            |
| 15 octobre               | Lobbyiste 1             | Sénateurs membres de la commission des affaires économiques                                                                         | 38 | Mail                                                                                       | Projet de loi de finances                                               | Appel à augmenter les subventions à la filière avicole                                                                                                                                                                                     |
| 12 décembre              | PDG + lobbyistes 1 et 2 | Ministre de l'agriculture, ministre de l'économie, un chef de service à la DGAL et quinze parlementaires                            | 18 | Déjeuner-débat avec des professionnels                                                     | Législation et réglementation régissant les installations classées      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– demande d'exemption provisoire concernant les mises aux normes pour certaines IPCE ;</li> <li>– nécessité de la création d'un fond de soutien pour la mise aux normes.</li> </ul>                 |
| Nombre total d'actions : |                         |                                                                                                                                     | 75 |                                                                                            |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                            |

Au regard du projet de décret et des suggestions du présent avis, quatre actions devraient figurer dans le rapport annuel de la société, une par décision publique au sujet de laquelle le représentant d'intérêts a pris contact avec des responsables publics. Elles pourraient par exemple se présenter ainsi.

| Décision publique                                                       | Auteurs                       | Période             | Type d'action       | Questions                                                                    | Responsables publics                                                                                                                     | Coût       |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Projet de décret portant sur les normes sanitaires en matière d'élevage | Lobbyiste 1                   | Janvier             | Rencontre           | Place des petites exploitations dans la réglementation                       | Membre du gouvernement – Agriculture<br>Membre de cabinet – Agriculture                                                                  | Fourchette |
| Projet de loi sur la condition animale                                  | PDG +<br>lobbyiste 1          | Janvier-<br>février | Mail + audition     | Bientraitance animale, vidéosurveillance dans les abattoirs, filière avicole | Rapporteur AN<br>Députés<br>Membre de cabinet – Agriculture<br>Collaborateur groupe AN<br>Fonctionnaire AN                               |            |
| Projet de loi de finances                                               | Lobbyistes 1<br>et 2          | Juin-<br>octobre    | Mail +<br>téléphone | Aides à la filière avicole                                                   | Sénateurs membres de la commission<br>Cadre dirigeant Etat – Budget                                                                      |            |
| Législation et réglementation régissant les installations classées      | PDG +<br>lobbyistes 1<br>et 2 | Décembre            | Rencontre           | Réglementation des IPCE et création d'un fond de soutien                     | Membre du gouvernement – Agriculture<br>Membre du gouvernement – Economie<br>Cadre dirigeant Etat – Alimentation<br>Députés<br>Sénateurs |            |