



N° 1577

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023.

PROPOSITION DE LOI

relative au répertoire numérique des représentants d'intérêts,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Cécile UNTERMAIER et M. Gilles LE GENDRE,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi 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 », a créé un répertoire numérique des représentants d'intérêts, dans l'objectif d'assurer une meilleure transparence des activités de lobbying ⁽¹⁾.

Ce dispositif, mis en œuvre par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), instaure des obligations déclaratives et déontologiques communes à l'ensemble des représentants d'intérêts.

Par rapport à d'autres pays, notamment anglo-saxons, la mise en conformité de la France avec les standards internationaux en matière d'encadrement juridique des activités de lobbying est donc assez récente ⁽²⁾.

L'outil créé n'en était pas moins ambitieux : le répertoire français concerne l'ensemble de la sphère publique, nationale comme locale, et constitue de ce fait l'un des plus étendus au monde.

Si la création du répertoire numérique des représentants d'intérêts a permis d'indéniables avancées, tant en matière de transparence que de diffusion de la culture déontologique, de réelles difficultés demeurent.

De nombreux travaux, réalisés par des parlementaires, par la HATVP, ainsi que par des organisations internationales, en ont évalué et documenté les insuffisances ⁽³⁾, qui apparaissent, pour nombre d'entre elles, dues à la rédaction du décret du 9 mai 2017, pris pour application des dispositions de la loi « Sapin 2 » ⁽⁴⁾.

(1) Section 3 bis de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) D'après la HATVP, la régulation du lobbying apparaît pour la première fois aux États-Unis en 1946. Des dispositions spécifiques seront ensuite adoptées en Allemagne (1951), en Australie (1983), au Canada (1989), en Lituanie (2001), en Pologne (2005), en Israël et à Taïwan (2009), en Slovénie et au Mexique (2010), dans l'Union européenne (2011), aux Pays-Bas et en Autriche (2012), au Royaume-Uni et au Chili (2014), en Irlande (2015) et en Italie (2016).

(3) Citons ainsi le rapport de M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale et Président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, intitulé « Propositions pour un lobbying plus responsable et transparent » (janvier 2021), le rapport de MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix sur l'évaluation de l'impact de la loi « Sapin 2 » (7 juillet 2021), le rapport de la HATVP sur l'encadrement de la représentation d'intérêts (octobre 2021), le rapport de conformité relatif au cinquième cycle d'évaluation de la France du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe (décembre 2021-janvier 2022), ou encore le rapport du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi « Sapin 2 » (décembre 2022).

(4) Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Très récemment, la commission des Lois de l'Assemblée nationale s'est une nouvelle fois emparée du sujet, et a créé une mission d'information *flash* sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

La mission avait un double objectif : déterminer, d'une part, si le décret d'application avait été pris conformément à l'intention du législateur et, d'autre part, si ses insuffisances pourraient être corrigées par une modification réglementaire – autrement dit, si le décret pourrait « aller plus loin » que ce qu'il prévoit actuellement.

La mission a confirmé le constat, déjà formulé par de précédents travaux, que le répertoire des représentants d'intérêts était un dispositif ambitieux, qu'il avait permis des avancées indéniables, mais qu'il souffrait effectivement de plusieurs imperfections.

Toutefois, à la suite d'une analyse approfondie des textes et des travaux préparatoires, la mission a conclu que ces imperfections n'étaient que partiellement imputables à la rédaction du décret d'application, et que certains sujets impliquaient une évolution du cadre législatif.

Tel est le cas non seulement du critère dit de « l'initiative » – qui conduit actuellement à exclure des obligations déclaratives l'ensemble des contacts réalisés à l'initiative des responsables publics –, mais aussi de l'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts au niveau de la personne morale, voire au niveau d'un groupe de sociétés, ou encore du régime des sanctions applicables.

La mission a donc recommandé de ne pas se limiter à une simple modification du décret, mais d'envisager une évolution des textes législatifs, seule à même de corriger les failles les plus importantes du dispositif. Une simple modification du décret aurait permis d'aboutir à la présentation d'une œuvre, certes nouvelle, mais toujours inachevée.

Ses rapporteurs ont donc élaboré la présente proposition de loi, qui vise à corriger les défauts issus de la loi « Sapin 2 » et à améliorer le cadre juridique applicable à la transparence des décisions publiques.

Les modifications législatives proposées impliqueront, nécessairement, un ajustement du décret du 9 mai 2017.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi modifie l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin d'étendre la définition des représentants d'intérêts.

Pour une meilleure lisibilité, l'article 18-2 est divisé en trois paragraphes I, II et III :

– le I introduit et définit la notion de « responsable public », qui n'était jusque-là pas explicitement mentionnée dans la loi, sans en modifier le périmètre (**alinéas 1 à 5**) ;

– le II définit le champ des représentants d'intérêts, qu'il étend significativement (**alinéas 6 à 13**) ;

– le III énumère les personnes exclues de la définition des représentants d'intérêts, sans modifier cette liste par rapport au droit en vigueur (**alinéa 14**).

L'**alinéa 15** opère enfin plusieurs coordinations rédactionnelles.

La principale avancée permise par cet article 1^{er} consiste à repenser, au II de l'article 18-2, la définition des représentants d'intérêts, afin d'éviter les contournements actuels du texte.

Le texte prévoit ainsi d'apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau de la personne morale. En effet, la définition actuelle implique d'apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau des personnes physiques membres d'une personne morale. Cette approche apparaît peu opérante et aisément contournable, conduisant à l'exclusion de nombreuses personnes du dispositif. La proposition de loi prévoit dès lors que l'activité de représentation d'intérêts devra désormais être appréciée au niveau de la personne morale (**alinéa 7**).

Le texte ne fait plus explicitement référence aux notions d'activité « *principale* » et « *régulière* », mais élève au niveau législatif, en les adaptant aux personnes morales, les critères actuellement prévus par le décret du 9 mai 2017 (**alinéas 8 et 9**). Seront désormais des représentants d'intérêts, d'une part, les personnes morales qui consacrent plus de la moitié de leur activité à intervenir auprès de responsables publics et, d'autre part, les personnes morales qui entrent au moins dix fois par an en contact avec un responsable public.

Ces deux alinéas précisent par ailleurs que toutes les actions d'influence doivent être prises en compte, quelle que soit la personne en

ayant pris l'initiative (une modification poursuivant le même objectif est également opérée à l'article 18-3).

S'ajoutent ensuite trois autres définitions complémentaires du représentant d'intérêts, aux 1° à 3° de ce nouveau II :

– le 1° reprend la définition du représentant d'intérêts actuellement en vigueur, qui repose sur la personne physique et implique d'apprécier l'activité de représentation d'intérêts à son niveau (**alinéa 11**) ;

– le 2° prévoit qu'une société mère dont les filiales ⁽⁵⁾ exercent conjointement une activité régulière de représentation d'intérêts acquiert la qualité de représentant d'intérêts. Cet ajout permet d'intégrer dans le champ du dispositif les actions de représentation d'intérêts réalisées par les sociétés d'un groupe qui, prises isolément, en resteraient exclues (**alinéa 12**) ;

– le 3° reprend enfin les dispositions applicables aux lobbyistes à titre individuel (**alinéa 13**).

L'**article 2** modifie l'article 18-3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée afin de compléter les règles applicables à la déclaration des informations par les représentants d'intérêts.

Premièrement, il renforce la précision des informations demandées, en exigeant que soient communiqués l'intitulé, l'objet ou la référence de la décision publique concernée, la fonction du responsable public visé, et le type d'actions menées. Il clarifie également la notion d'initiative, en précisant que toutes les actions doivent être déclarées, quelle que soit la personne en ayant pris l'initiative (**alinéas 1 à 3**).

Deuxièmement, il augmente la fréquence de déclaration des informations concernées, qui doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la fin de chaque trimestre. Les informations relatives aux dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts, au nombre de personnes employées dans l'accomplissement de ces actions et au chiffre d'affaires resteraient soumises à un rythme annuel (**alinéas 4 et 5**). Le renvoi à un décret pour préciser le rythme de la déclaration est supprimé (**alinéa 7**).

Troisièmement, il prévoit que, dans le cas d'un groupe, une déclaration unique consolidée est réalisée par la société mère, dès lors qu'une société du groupe a la qualité de représentant d'intérêts ou que plusieurs filiales d'une même société sont chacune en-dessous du seuil de dix entrées en contact par

(5) C'est-à-dire les sociétés dont elle détient, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital.

an, mais l'atteignent conjointement, par référence au nouveau 2° du II de l'article 18-2 (**alinéa 6**). Le texte précise par ailleurs que cette déclaration unique devra permettre de ventiler les informations transmises par filiale. Les filiales qui répondent à la définition des représentants d'intérêts devront également procéder à leur déclaration individuellement.

L'**article 3** crée un nouvel article 18-5-1 dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, qui prévoit que le Gouvernement transmet à la HATVP la liste des représentants d'intérêts rencontrés à l'occasion de la préparation d'un projet de loi ou de décret, qui la rend publique sur la même plateforme.

La publication de ces informations aurait lieu après le dépôt ou la publication du texte, et cette obligation ne serait pas assortie de sanction.

L'**article 4** crée dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée une sous-section 2 *bis*, composée de deux articles 18-8-1 et 18-8-2, qui confèrent un pouvoir de sanction administrative à la HATVP. Il modifie par ailleurs l'article 19 de cette même loi, pour créer une commission des sanctions au sein de la Haute Autorité.

Aux termes de l'actuel article 18-7, la HATVP a le pouvoir de mettre en demeure un représentant d'intérêts qui ne remplit pas ses obligations déclaratives ou déontologiques.

Le nouvel article 18-8-1, créé par la proposition de loi, prévoit que si, dans un délai de deux mois après la mise en demeure, le représentant d'intérêts ne s'est pas conformé à ses obligations, le président de la HATVP peut prononcer une astreinte, d'un montant maximal de 1 000 euros par jour, sans recours à la commission des sanctions (**alinéas 6 à 10**).

Le nouvel article 18-8-2, également créé par le texte, prévoit que si, dans un délai de six mois après la mise en demeure, le représentant d'intérêts ne s'est pas conformé à ses obligations, le président de la HATVP peut saisir la commission des sanctions, qui peut prononcer une sanction pécuniaire, dans la limite de 50 000 euros pour une personne physique et de 250 000 euros pour une personne morale (**alinéas 11 à 13**).

Le texte rétablit enfin le VI de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013, et crée une commission des sanctions au sein de la HATVP (**alinéas 14 à 23**).

Il modifie enfin l'intitulé de la sous-section 2 (**alinéas 1 à 5**).

L'**article 5** prévoit un gage financier.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 18-2 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ④ « I. – Est un responsable public au sens de la présente section : » ;
- ⑤ b) Au 2°, les mots : « qu'avec les agents » sont remplacés par les mots : « qu'un agent » ;
- ⑥ c) Le neuvième alinéa est remplacé par sept alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « II. – 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 I^{er} du titre I^{er} du livre VII du code de commerce, au titre II du livre III du code de l'artisanat et au titre I^{er} du livre V du code rural et de la pêche maritime, qui, afin d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire :
- ⑧ « a) soit consacrent plus de la moitié de leur activité à procéder à des interventions auprès de responsables publics, à leur initiative ou à celle desdits responsables publics ;
- ⑨ « b) soit entrent en communication, au moins dix fois par an, avec des responsables publics, à leur initiative ou à celle desdits responsables publics.
- ⑩ « Sont également des représentants d'intérêts, au sens de la présente section :
- ⑪ « 1° Les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VII du code de commerce, au titre II du livre III du code de l'artisanat et au titre I^{er} du livre V du code rural et de la pêche maritime, dont un dirigeant, un employé ou un membre répond à l'une des conditions fixées au a ou au b du présent II ;

- ⑫ « 2° Les sociétés dont les filiales, au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce, répondent conjointement aux conditions fixées au *b* du présent II ;
- ⑬ « 3° Les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale mentionnée au premier alinéa du présent II et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions fixées aux *a* et *b* du présent II. » ;
- ⑭ *d*) Au début du dixième alinéa, est insérée la référence : « III. – » ;
- ⑮ 2° Aux 1°, 6°, 7° et 9° de l'article 18-5, au 1° de l'article 18-6, au 2° de l'article 18-7 et au 6° du I de l'article 20, après la référence : « 7° », sont insérés les mots : « du I ».

Article 2

- ① L'article 18-3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le 3° est ainsi rédigé :
- ③ « 3° L'ensemble des actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des responsables publics mentionnés au I de l'article 18-2, qu'elles aient lieu à l'initiative du représentant d'intérêts ou du responsable public, en précisant notamment la fonction de ces responsables publics, l'intitulé, l'objet ou la référence de la décision publique concernée, le type d'actions menées, ainsi que le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ; » ;
- ④ 2° Après le 5°, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Le représentant d'intérêts communique ces informations dans un délai d'un mois à compter de la fin de chaque trimestre civil, à l'exception du montant des dépenses mentionnées au 3° et des informations mentionnées au 4°, qui sont communiqués dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable.
- ⑥ « Lorsque le représentant d'intérêts est une personne morale qui appartient à un groupe de sociétés, ou dans le cas prévu au 2° du II de l'article 18-2, ces informations font l'objet d'une déclaration unique au niveau du groupe. Cette déclaration unique fait notamment apparaître le montant des dépenses consacrées aux missions de représentation d'intérêts

au niveau du groupe, ainsi que le nombre de personnes employées par le groupe dans le cadre de cette mission. Elle indique également, pour chaque action, l'entité l'ayant menée. » ;

- ⑦ 3° Au début du *a*, les mots : « Le rythme et » sont supprimés.

Article 3

- ① Après l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, il est inséré un article 18-5-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 18-5-1.* – À l'occasion de la préparation d'un projet de loi ou de décret, le Gouvernement transmet à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les informations suivantes :
- ③ « 1° L'intitulé du projet de loi ou de décret concerné ;
- ④ « 2° L'identité de tout représentant d'intérêts consulté par les responsables publics mentionnés aux 1°, 3°, 5° et 7° du I de l'article 18-2, à leur initiative ou à celle du représentant d'intérêts, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;
- ⑤ « 3° La fonction du responsable public concerné ;
- ⑥ « 4° Le type d'actions menées.
- ⑦ « Ces informations sont rendues publiques sur la plateforme prévue pour la publication du répertoire numérique prévue à l'article 18-1, au plus tard, pour un projet de loi, le lendemain du dépôt du texte sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et, pour un projet de décret, le lendemain de la publication du texte au *Journal Officiel*. »

Article 4

- ① Le chapitre I^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° La section 3 *bis* est ainsi modifiée :
- ③ a) L'intitulé de la sous-section 2 est ainsi rédigé :

④ « Sous-section 2

⑤ « Règles déontologiques et contrôle » ;

⑥ b) Après la sous-section 2, il est inséré une sous-section 2 *bis* ainsi rédigée :

⑦ « Sous-section 2 *bis*

⑧ « Sanctions administratives

⑨ « *Art. 18-8-1.* – Lorsque le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'un représentant d'intérêts ne s'est pas conformé à la mise en demeure prononcée en application de l'article 18-7 au terme d'un délai de six mois, il peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 1 000 euros par jour.

⑩ « Le président de la Haute Autorité peut décider de rendre publique cette mise en demeure ainsi que cette astreinte.

⑪ « *Art. 18-8-2.* – Lorsque le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'un représentant d'intérêts ne s'est pas conformé à la mise en demeure prononcée en application de l'article 18-7 au terme d'un délai de six mois, il peut saisir la commission des sanctions. Il en informe le représentant d'intérêts concerné.

⑫ « La commission des sanctions peut, après une procédure contradictoire, prononcer, à l'égard du représentant d'intérêts concerné, une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et à la situation de la personne concernée, sans pouvoir excéder 50 000 euros pour une personne physique ou 250 000 euros pour une personne morale.

⑬ « La commission des sanctions peut rendre publics sa décision de sanction ou un extrait de celle-ci. » ;

⑭ 3° Le VI de l'article 19 est ainsi rétabli :

⑮ « VI. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique comprend une commission des sanctions composée de six membres :

⑯ « 1° Deux membres du Conseil d'État, désignés par le vice-président du Conseil d'État ;

⑰ « 2° Deux membres de la Cour de cassation, désignés par le premier président de la Cour de cassation ;

- ⑮ « 3° Deux magistrats de la Cour des comptes, désignés par le premier président de la Cour des comptes.
- ⑯ « Les membres de la commission sont nommés pour un mandat de cinq ans. Le président de la commission est élu à la majorité de ses membres.
- ⑰ « Des suppléants sont nommés selon les mêmes modalités.
- ⑱ « En cas de partage égal des voix, le président de la commission a voix prépondérante.
- ㉑ « Le Président de la Haute Autorité et les membres de la commission des sanctions sont tenus au secret professionnel.
- ㉓ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions de fonctionnement de la commission des sanctions, notamment les conditions de récusation de ses membres, ainsi que les modalités de leur désignation, de manière à assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune des catégories énumérées aux 1° à 3°. »

Article 5

La charge pour l'État est compensée à due concurrence à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

