

N° 834  
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2023

PROPOSITION DE LOI

*renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service  
du débat démocratique,*

PRÉSENTÉE

Par M. Arnaud BAZIN, Mme Michelle MEUNIER, MM. Éric BOCQUET, Olivier CIGOLOTTI, Mme Catherine DI FOLCO, M. Thani MOHAMED SOILHI et Mme Maryse CARRÈRE,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi « Sapin II » du 9 décembre 2016 a permis de mieux encadrer les relations entre les responsables publics et les représentants d'intérêts, qui doivent désormais s'inscrire sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Plus de six ans après, l'heure du bilan est venue, au Sénat comme dans le reste de la sphère publique.

C'est le sens du rapport du **Comité de déontologie parlementaire du Sénat** de décembre 2022 (« *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* »).

Organe collégial et pluraliste, le Comité a procédé à de larges consultations et entendu l'ensemble des parties prenantes : la HATVP, les associations de représentants d'intérêts, les associations de transparence et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Il en ressort **cinq constats**.

1° L'activité de représentation d'intérêts (ou *lobbying*) est pleinement légitime.

Les parlementaires n'ont pas vocation à délibérer en chambre : ils sont à l'écoute de la société civile, dans toute sa diversité, à Paris comme dans les territoires. Au-delà des caricatures, le *lobbying* permet ainsi de faire « remonter » les avis et l'expertise des parties prenantes, pour éclairer les débats.

2° Cette activité doit être suffisamment encadrée et transparente : les citoyens sont en droit de connaître l'influence des représentants d'intérêts sur la décision publique, aussi appelée « *empreinte normative* ». La loi « Sapin II » a constitué une avancée majeure en ce sens : ouvert le 1<sup>er</sup> juillet 2017, le répertoire de la HATVP comprend désormais plus de 2 900 *lobbyistes* inscrits.

3° L'esprit de la loi « Sapin II » a toutefois été dévoyé par le décret du 9 mai 2017, pris par un Gouvernement sortant, deux jours après le second tour de l'élection présidentielle.

Les « trous dans la raquette » sont nombreux et les règles trop complexes, allant même à l'encontre de la volonté du législateur.

Les représentants d'intérêts sont d'ailleurs placés dans une grande insécurité juridique : au regard des critères arrêtés par le décret, il n'est pas toujours évident de savoir s'ils doivent, ou non, s'inscrire au registre de la HATVP.

4° Le Parlement demeure beaucoup plus transparent que le Gouvernement : le Sénat a adopté un code de conduite du *lobbying* dès 2009, sept ans avant la loi « Sapin II », dont le Comité de déontologie assure la mise en œuvre.

De même, la liste des personnes entendues par le Parlement est systématiquement rendue publique. Les séances sont retransmises en direct et le compte rendu des débats est publié au *Journal officiel*, en application de l'article 33 de la Constitution.

Ces dispositifs n'existent pas pour le Gouvernement : aucun code de conduite des représentants d'intérêts n'a été rédigé, les ministres n'ont pas accès à un déontologue, nous ne connaissons pas la liste des personnes consultées lors de la préparation d'une loi ou d'un décret...

5° Des marges d'amélioration subsistent pour mieux encadrer l'activité des représentants d'intérêts et clarifier les règles applicables.

Les professions concernées sont d'ailleurs ouvertes à la poursuite des réformes entamées par la loi « Sapin II », pour que leur activité soit mieux connue et mieux comprise. L'opacité ne les sert pas, bien au contraire.

Les rapports se sont accumulés en ce sens, sans recueillir le soutien du Gouvernement.

Le Sénat a déjà fait un pas pour mieux encadrer le *lobbying* : à l'initiative du Président Gérard LARCHER, le Bureau du 5 juillet 2023 a modifié la réglementation interne et revu le code des conduites des représentants d'intérêts, pour le rendre plus clair et plus efficace.

Cette réforme poursuit trois objectifs : **approfondir les efforts de transparence, préciser les obligations déontologiques des *lobbystes* et renforcer les moyens de contrôle de la HATVP et des assemblées.**

Le présent texte s'inscrit dans la même logique : transpartisan, il met en œuvre les propositions législatives du Comité de déontologie.

**Il est temps de travailler tous ensemble pour parfaire l'esprit de la loi « Sapin II », au service du débat démocratique et de sa clarté.**

Le **chapitre I<sup>er</sup>** complète le répertoire de la HATVP sur trois points : le périmètre des représentants d'intérêts, le contenu des informations et la périodicité des déclarations à la Haute Autorité.

S'agissant du périmètre, les seuils sont aujourd'hui appréciés au niveau individuel : pour avoir l'obligation de s'inscrire sur le répertoire, une même personne doit avoir effectué, de sa propre initiative, 10 actions de *lobbying* au cours de l'année.

Les voies de contournement sont donc multiples : un cabinet en relations publiques peut avoir 100 salariés réalisant chacun 9 actions de représentation d'intérêts, sans devoir s'inscrire.

De même, une audition devant l'Assemblée nationale ou le Sénat n'est pas comptabilisée dans le répertoire, malgré son influence sur la fabrique de la loi. Elle est en effet organisée à l'initiative du Parlement, non des représentants d'intérêts.

Pour supprimer ces « trous dans la raquette », **l'article 1<sup>er</sup>** :

- précise que la qualité de représentant d'intérêts s'apprécie à l'échelle des personnes morales (et non des personnes physiques) ;
- supprime le critère de l'initiative, en prévoyant une obligation de déclaration lorsque les représentants d'intérêts sont à l'initiative des rencontres mais également lorsqu'ils sont invités à s'exprimer par les responsables publics ;
- inclut les organismes ayant une activité accessoire de représentation d'intérêts (et pas uniquement une activité principale ou régulière).

S'agissant du contenu du répertoire, les *lobbystes* doivent communiquer à la HATVP les données structurelles de leur entreprise (coordonnées, dirigeants, chiffre d'affaires, *etc.*) et les actions de représentation d'intérêts effectuées au cours de l'année.

Ces informations demeurent toutefois lacunaires : les fiches du répertoire recouvrent plusieurs actions de *lobbying* et comportent des informations génériques, ce qui ne facilite pas leur exploitation.

C'est pourquoi **l'article 2** précise les informations inscrites sur le répertoire, en ajoutant :

- la décision concernée par l'action de représentation d'intérêts (exemple : « *loi Sapin II* »), et pas seulement le type de décisions (« *loi* ») ;
- l'objectif de cette action (exemple : « *renforcer la transparence de l'action publique* »), et pas seulement son objet (« *action publique* »).

S'agissant de la périodicité des déclarations, les représentants d'intérêts communiquent leurs informations chaque année, dans un délai de 3 mois à compter de la clôture de leur exercice comptable.

En pratique, ces données sont donc disponibles au mois de mars de l'année N + 1.

Ce délai semble toutefois trop long pour appréhender l'influence des représentants d'intérêts sur la décision publique : à titre d'exemple, une action de *lobbying* réalisée en janvier 2023 n'apparaîtra sur le registre de la HATVP qu'en mars 2024.

**L'article 2** propose donc que les actions de représentation d'intérêts soient publiées plus rapidement, au moins tous les six mois. Seules les données structurelles de l'entreprise resteraient soumises à une déclaration annuelle.

**Le chapitre II** renforce les moyens de contrôle de la HATVP.

En l'état du droit, la HATVP peut saisir le Parquet lorsqu'elle constate que les *lobbystes* :

- n'ont pas communiqué les informations qui doivent figurer sur le répertoire ;
- n'ont pas respecté leurs obligations déontologiques, malgré une première mise en demeure de la Haute Autorité.

Les *lobbyistes* sont alors passibles de sanctions pénales, qui peuvent aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

En pratique, les sanctions pénales paraissent toutefois peu opérationnelles et même inadaptées aux manquements des représentants d'intérêts. Aucune sanction n'a d'ailleurs été prononcée depuis l'entrée en vigueur de la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016, les procédures pouvant durer plusieurs années.

Comme l'a souligné la HATVP dans son rapport d'activité 2021, « *le caractère sériel [des] manquements [des représentants d'intérêts] tend à engorger la justice pénale, alors même que l'objectivité et la nature des faits, aisément constatables et de faible intensité, plaident pour une sanction administrative plus simple, plus souple et plus rapide, que la Haute Autorité pourrait elle-même prononcer* ».

**L'article 3** propose donc de substituer aux sanctions pénales des sanctions administratives. Ces dernières seraient directement prononcées par la HATVP, avec une possibilité de recours devant le juge administratif.

Les sanctions administratives respecteraient l'ensemble des exigences constitutionnelles, à savoir :

- le principe de proportionnalité.

Elles seraient proportionnées à la gravité des manquements constatés ainsi qu'à la situation financière de la personne physique ou morale sanctionnée. La HATVP pourrait les rendre publiques.

Leur montant ne pourrait pas excéder 15 000 euros par manquement pour une personne physique et 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour une personne morale ;

- l'impartialité des procédures.

Une commission des sanctions serait créée au sein de la HATVP pour séparer l'instruction (assurée par le collège de la Haute Autorité), d'une part, et le prononcé des sanctions administratives, d'autre part (**article 4**).

- le principe du contradictoire.

Aucune amende ou sanction administrative ne pourrait être prononcée sans que l'intéressé ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment appelé à s'exprimer.

**Le chapitre III** assure l'application outre-mer de la proposition de loi, qui concernera tout le territoire de la République (**article 5**).





## **Proposition de loi renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service du débat démocratique**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

#### **Compléter le répertoire des représentants d'intérêts**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① Le premier alinéa de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière » sont remplacés par les mots : « qui ont pour activité principale, régulière ou accessoire » ;
- ③ 2° Après le mot : « communication », sont insérés les mots : « , à leur initiative ou non, ».

##### **Article 2**

- ① L'article 18-3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « précisant », la fin du 3° est ainsi rédigée : « en particulier : » ;
- ③ 2° Après le même 3°, sont insérés des *a*, *b*, et 3° *bis* ainsi rédigés :
- ④ « *a*) La décision publique concernée par chaque action ;
- ⑤ « *b*) L'objectif de chaque action ;
- ⑥ « 3° *bis* Le montant des dépenses liées aux actions mentionnées au 3° du présent article, durant l'année précédente ; » ;
- ⑦ 3° L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les informations prévues au 3° du présent article sont communiquées au moins deux fois par an. »

## CHAPITRE II

### Renforcer les moyens de contrôle

#### Article 3

- ① La sous-section 3 de la section 3 *bis* du chapitre I<sup>er</sup> de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifiée :
- ② 1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Sanctions administratives » ;
- ③ 2° L'article 18-9 est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 18-9. – I. – Sont punis d'une amende administrative :*
- ⑤ « 1° Le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3 ;
- ⑥ « 2° Le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité a préalablement adressé, en application de l'article 18-7, une mise en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.
- ⑦ « II. – Le montant de l'amende mentionnée au I ne peut excéder 15 000 € par manquement constaté pour une personne physique et 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour une personne morale.
- ⑧ « Son montant est proportionné à la gravité des manquements constatés ainsi qu'à la situation financière de la personne physique ou morale sanctionnée.
- ⑨ « III. – L'amende administrative mentionnée au I est prononcée par la commission des sanctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les conditions fixées à l'article 19-1.
- ⑩ « Son produit est recouvré comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.
- ⑪ « La commission des sanctions de la Haute Autorité peut également rendre publique l'amende administrative prononcée, aux frais de l'intéressé. » ;
- ⑫ 3° L'article 18-10 est abrogé.

## Article 4

- ① Après l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est inséré un article 19-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 19-1. – I. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique comprend une commission des sanctions, qui peut prononcer les amendes et les sanctions administratives prévues à l'article 18-9.
- ③ « II. – La commission des sanctions est composée de trois membres, dont :
- ④ « 1° Un membre du Conseil d'État ou du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, en activité ou honoraire, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- ⑤ « 2° Un magistrat de la Cour de cassation ou des cours et tribunaux, en activité ou honoraire, désigné par le premier président de la Cour de cassation ;
- ⑥ « 3° Un magistrat de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraire, désigné par le premier président de la Cour des comptes.
- ⑦ « L'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne peut pas être supérieur à un.
- ⑧ « Des suppléants sont nommés selon les mêmes modalités.
- ⑨ « Le président de la commission des sanctions est élu par ses membres.
- ⑩ « III. – Les membres titulaires et suppléants de la commission des sanctions sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.
- ⑪ « Ils ne peuvent pas être membres du collège ou des services de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ils sont soumis aux incompatibilités et aux obligations déclaratives prévues au IV de l'article 19.
- ⑫ « IV. – La commission des sanctions est saisie par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.
- ⑬ « Aucune amende ou sanction administrative ne peut être prononcée sans que l'intéressé ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment appelé.
- ⑭ « Un représentant du collège de la Haute Autorité peut présenter des observations pour le compte de celle-ci.

- ⑮ « La commission des sanctions délibère hors la présence de l'intéressé ou de son représentant et du représentant du collège de la Haute Autorité. Elle statue par décision motivée à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.
- ⑯ « V. – La commission des sanctions établit son règlement intérieur, qui précise ses règles de fonctionnement, les procédures applicables devant elle et les conditions dans lesquelles elle peut être assistée de rapporteurs. »

### CHAPITRE III

#### **Application outre-mer**

#### **Article 5**

La présente loi est applicable sur tout le territoire de la République.