

Un nouveau cadre pour le lobbying en France sanctionné pénalement

[Click here to read the English version](#)

De nouvelles dispositions introduisent des changements importants sur la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics

Points clés :

- Les lobbyistes doivent se conformer, sous peine de sanctions pénales, à plusieurs obligations déclaratives et déontologiques particulièrement contraignantes
- Un nombre important de personnes morales et physiques sont susceptibles d'être qualifiées de lobbyistes, la définition d'activité de lobbying étant assez large

Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 est venu compléter la loi n° 2016-1691 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de l'économie, dite « loi Sapin II ». Ces textes s'inscrivent dans un contexte de renforcement général de la transparence de la vie publique qui a tout d'abord concerné les principaux responsables politiques et qui est désormais étendu aux lobbyistes.

Ils se placent également dans la lignée d'une action européenne plus large visant à encadrer le lobbying dans l'Union Européenne. En effet, et bien qu'un cadre européen commun fasse défaut au sein des Etats membres (seuls cinq Etats membres réglementent pleinement les activités de lobbying), la Commission Européenne a récemment proposé une nouvelle version du Registre de la transparence pour le lobbying auprès des institutions de l'Union Européenne, dont l'objectif est de rendre l'inscription sur le registre juridiquement contraignant pour tous contacts avec une institution européenne.

La définition d'un « représentant d'intérêts »

La loi définit les représentants d'intérêts comme : (1) les personnes morales de droit privé, (2) les établissements et groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, (3) les chambres de commerce et d'industrie, et les chambres de métiers et de l'artisanat de région, 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 au moins l'une des personnes suivantes :

- Un membre du gouvernement ou un membre de cabinet ministériel

- Un député, un sénateur, un collaborateur (i) du Président de l'Assemblée nationale, (ii) du Président du Sénat, (iii) d'un député, (iv) d'un sénateur ou (v) d'un groupe parlementaire, ainsi que des agents des services des assemblées parlementaires
- Un collaborateur du Président de la République
- Le directeur général, le secrétaire général ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante
- Toute personne exerçant des fonctions auxquelles elle a été nommée par un décret en Conseil des ministres
- Certains élus locaux titulaires d'une fonction ou d'un mandat ainsi que d'une délégation de fonction ou de signature
- Des agents publics occupant une fonction mentionnée aux articles 2 à 4 du décret en Conseil d'Etat n° 2016-1968

Sont également des représentants d'intérêts les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale mentionnée ci-dessus et qui exercent à titre individuel une activité de lobbying visée ci-dessus.

Le décret relatif au répertoire des représentants d'intérêts vient préciser ce qu'il faut comprendre par « *activité principale ou régulière d'influence sur la décision publique* », sans retenir les préconisations de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) qui considérait dans une délibération du 5 avril 2017 que cette notion était entendue de manière bien trop restreinte pour couvrir la réalité des cas de représentation d'intérêts. Ainsi, un dirigeant, un employé ou un membre d'un représentant d'intérêts ou un représentant d'intérêt personne physique est considéré comme :

- Ayant pour *activité principale* le lobbying s'il consacre plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à procéder à des interventions, à son initiative, auprès des personnes énumérées ci-dessus, en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques
- Ayant une *activité régulière* de lobbying s'il entre en communication, à son initiative, au moins 10 fois au cours des 12 derniers mois avec des personnes énumérées ci-dessus, en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques

En revanche, n'est pas qualifiée d'activité d'influence sur la décision publique :

- Le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir
- Le fait de présenter un recours administratif 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 liste des personnes laissées en dehors du champ de la réglementation est très limitée puisqu'elle comprend seulement :

- Les élus dans l'exercice de leur mandat
- Les partis et groupements politiques
- Les organisations syndicales de fonctionnaires et, en cas de dialogue social prévu par la loi, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs
- Les associations à objet culturel dans leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes
- Les associations représentatives d'élus dans l'exercice des missions prévues par leurs statuts

Les obligations des représentants d'intérêts

La loi crée un répertoire numérique visant à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Ce répertoire est rendu public par la HATVP, autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dont la mission était jusqu'à présent de contrôler et de publier les déclarations de patrimoine des représentants politiques et d'assurer l'absence de conflits d'intérêts.

Les représentants d'intérêts sont tenus de communiquer à la HATVP les informations déclaratives suivantes :

- Dans un délai de deux mois à compter du jour depuis lequel ils peuvent être considérés comme des représentants d'intérêts au sens de la loi :
 - Leur identité
 - Le champ de leurs activités de représentation d'intérêts
 - Le nombre de personnes qu'ils emploient dans l'accomplissement de leurs missions de représentation d'intérêts
 - Les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles ils appartiennent
 - Lorsque le représentant d'intérêts a effectué des actions pour le compte de tiers, l'identité de ces tiers
- Dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable :
 - Les informations suivantes :
 - Le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées (par exemple : lois, ordonnances, actes réglementaires, décisions qui ne sont ni réglementaires ni individuelles, contrats de marchés publics et de concession au-delà d'un certain seuil, contrats d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public de l'Etat

ou des collectivités territoriales, baux emphytéotiques, contrats de vente des biens immobiliers de l'Etat, etc.)

- Le type d'actions de représentations d'intérêts engagées, à savoir notamment :
 - Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête
 - Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique
 - Inviter à ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles
 - Etablir une correspondance régulière
 - Envoyer des pétitions, des lettres ouvertes et des tracts
 - Organiser des débats publics, des marches et des stratégies d'influence sur internet
 - Organiser des auditions et des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes
 - Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique
 - Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction
- Les questions sur lesquelles ont porté ces actions, identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention
- Les catégories de responsables publics contactés
- Lorsque le représentant d'intérêts a effectué des actions pour le compte de tiers, l'identité de ces tiers
- Le montant des dépenses que le représentant d'intérêts a consacrées aux actions de représentation d'intérêts pour l'année écoulée (c'est-à-dire l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés en vue d'influer sur la décision publique) ainsi que, le cas échéant, le montant du chiffre d'affaires de l'année précédente liée à l'activité de représentation d'intérêts
- Lorsque le représentant d'intérêts se déclare en cours d'année, les informations transmises concernent la période contenue entre la date de déclaration et la date de clôture du prochain exercice comptable
- Le Conseil constitutionnel a précisé que cette obligation n'a « *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* ». Il s'agirait donc de communiquer des « *données d'ensemble et de[s] montants globaux relatifs à l'année écoulée* », afin de ne pas porter atteinte à la liberté d'entreprendre

La HATVP précisera par une délibération les modalités techniques de communication des informations, qui se fera par l'intermédiaire d'un téléservice. Les informations relatives aux actions de représentation d'intérêts demeurent publiques pendant une durée de cinq ans.

Par ailleurs, les représentants d'intérêts sont tenus d'agir avec probité et intégrité et de respecter un certain nombre de règles déontologiques dans leurs interactions avec les pouvoirs publics, à savoir de :

- Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent
- S'abstenir de proposer ou de remettre des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative
- S'abstenir d'inciter les pouvoirs publics à enfreindre les règles déontologiques qui leurs sont applicables
- S'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux
- S'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper
- S'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions dans lesquels les modalités de prise de parole par les autorités sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit
- S'abstenir d'utiliser les informations obtenues à des fins commerciales ou publicitaires
- S'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant des pouvoirs publics, ou d'utiliser leurs papiers à en-tête ainsi que leurs logos
- S'attacher à respecter l'ensemble de ces règles déontologiques dans leurs rapports avec l'entourage direct des personnes publiques susmentionnées.

La loi renvoie à chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer et de mettre en œuvre les règles applicables en son sein aux représentants d'intérêts. Pour rappel, des règles existent déjà et sont regroupées dans des codes de conduites propres à chaque assemblée. Ces règles sont d'ailleurs comparables aux règles décrites ci-dessus et sont mises en œuvre par le Bureau de chaque assemblée.

De même, les règles déontologiques pourront être précisées dans un code de déontologie des représentants d'intérêts défini par décret en Conseil d'Etat.

Les pouvoirs de la HATVP

La HATVP s'assure du respect des règles déontologiques précitées par les représentants d'intérêts. S'agissant des règles déontologiques applicables au Parlement, ce sont les organes chargés de la déontologie parlementaire qui veillent à leur respect.

La HATVP peut se faire communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission par les représentants d'intérêts (sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé).

Elle peut également procéder à des vérifications dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts sur ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris.

La Haute Autorité protège le secret professionnel et la confidentialité des informations et documents auxquels elle a accès pour l'exercice de sa mission, à l'exception de ceux qui sont soumis à une obligation de publicité au sens de la loi Sapin II.

Les sanctions

La loi assortit la violation des obligations mises à la charge des représentants d'intérêts de sanctions pénales pouvant être sévères. Toutefois, les obligations déontologiques applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les assemblées parlementaires étant définies par ces dernières et non par la loi, le Conseil constitutionnel a considéré que leur violation n'était pas susceptible d'entraîner des sanctions pénales.

Les sanctions visent les représentants d'intérêts au sens de la loi. Ainsi, le fait pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou suite à une demande de la HATVP, les informations déclaratives susmentionnées, est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000€ d'amende (75 000€ lorsque le représentant d'intérêts est une personne morale).

Encourt la même peine un représentant d'intérêts que la HATVP a préalablement mis en demeure de respecter les obligations déontologiques et qui méconnaît à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation déontologique.

La HATVP notifie au représentant d'intérêts le ou les manquements lui incombant. Ce dernier peut adresser ses observations dans un délai d'un mois, et, à l'issue de ce délai, la HATVP peut lui adresser une mise en demeure (qui peut être rendue publique) susceptible de recours dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

La HATVP ainsi que les organes de déontologie parlementaire peuvent également adresser leurs observations (qui ne sont pas rendues publiques) aux autorités gouvernementales, administratives et aux collectivités locales, lorsque celles-ci ont répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts qui a méconnu ses obligations.

Sur l'entrée en vigueur de la réforme

La loi prévoit une entrée en vigueur :

- Au 1^{er} juillet 2017 s'agissant des obligations déontologiques
- Avant le 2 septembre 2017 s'agissant de l'obligation de se déclarer à la HATVP pour les lobbyistes qui remplissent déjà les critères à la date du 1^{er} juillet 2017, ou dans les deux mois de la date à compter de laquelle ils remplissent ces conditions
- Au plus tard le 30 avril 2018 s'agissant des informations sur les actions de représentation d'intérêts menées à partir du 1^{er} juillet 2017 (1^{er} juillet 2018 pour les actions menées auprès de certains pouvoirs publics).

Enfin, la HATVP devrait publier des lignes directrices afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la loi et du décret, notamment en raison des sanctions pénales qui pèsent sur les lobbyistes. Ces lignes

directrices seront particulièrement utiles car, en dépit des annexes pratiques du décret destinées à éclairer les lobbyistes, un certain nombre de zones d'ombre subsistent.

En attendant l'entrée en vigueur de ces dispositions, les personnes morales ou physiques qui se livrent à des activités de représentations d'intérêts devront commencer à rassembler les informations dont la loi exigera la publication, quand bien même elles ne se considèrent pas principalement comme des lobbyistes.

Pour toute question relative à cette *Client Alert*, vous pouvez contacter un des deux auteurs ci-dessous ou l'avocat de Latham qui vous conseille habituellement :

Fabrice Fages
fabrice.fages@lw.com
+33.1.40.62.20.00
Paris

Julie Ladousse
julie.ladousse@lw.com
+33.1.40.62.20.00
Paris

Vous pourriez également être intéressé par :

[Transposition de la Directive Dommages en droit français](#)

[Nouvelle loi Sapin 2 : quelles conséquences en matière de lutte contre la corruption ?](#)

[La Loi pour une République numérique n° 2016-1321 du 7 octobre 2016](#)

[French Civil Code Reform Sparks Quiet Revolution in Management](#)

Cette *Client Alert* est publiée par Latham et Watkins comme un service de diffusion d'informations aux clients et autres partenaires. Les informations contenues dans cette publication ne doivent pas être interprétées comme des conseils juridiques. Si vous souhaitez une analyse ou explication approfondie du sujet, veuillez contacter les avocats dont le nom est mentionné ci-dessous ou l'avocat que vous consultez généralement. La liste complète de nos *Client Alerts* peut être obtenue sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.lw.com. Vous disposez des droits d'accès, d'opposition et de rectification prévus par la loi n° 78-17 modifiée. Pour souscrire à notre base de données, mettre à jour vos coordonnées ou modifier le choix des informations que vous recevez de Latham & Watkins, nous vous invitons à consulter notre site internet : www.lw.com/resource/globalcontacts. Ceci vous permettra notamment de recevoir nos publications, newsletters, invitations à des séminaires et autres informations concernant le cabinet.