

**PROPOSITIONS
POUR UN LOBBYING
PLUS RESPONSABLE ET TRANSPARENT**

**Rapport présenté par M. Sylvain WASERMAN,
Vice-président de l'Assemblée nationale
Président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts
et des groupes d'études**

Janvier 2021

Sommaire

Avertissement	5
Préambule	6
Introduction.....	8
Synthèse des propositions.....	10
Première Partie – État des lieux de l’encadrement du lobbying en France : un dispositif récent, fondateur, mais qui n’a pas encore atteint ses objectifs	17
1.1 Le lobbying en France : une prise en compte récente	17
1.2 Les premières règles d’encadrement du lobbying	19
Premier cadre normatif et promotion de l’autorégulation	19
Les assemblées, initiatrices de la transparence des relations avec les lobbies	20
1.3. La « Loi Sapin 2 » : une avancée décisive.....	25
Un texte qui pose, pour la première fois, les fondations d’un encadrement de l’activité de lobbying	25
1.4. mais un outil encore inabouti	31
Critique n°1 : Un champ d’application trop vaste au détriment de la lisibilité du dispositif	32
Critique n°2 : La définition de représentant d’intérêts, des exceptions importantes	34
Critique n°3 : La problématique liée au critère de définition du lobbying à l’initiative du représentant d’intérêts et le manque de réciprocité dans les rapports entre lobbies et décideurs publics	36
Critique n°4 : Un décret d’application trop restrictif, en particulier s’agissant du contenu des informations à déclarer	38
Critique n°5 : Si l’intention du législateur de tracer l’empreinte normative des lois n’est pas respectée, il est temps de recentrer cette notion pour passer d’une « empreinte normative absolue » inatteignable à une « empreinte normative vue du représentant d’intérêts à 360° » qui, elle, est souhaitable et atteignable	41
Deuxième Partie – Après quatre ans de mise en œuvre, les premiers enseignements et une dynamique volontariste sous la 15^{ème} législature.....	46
2.1 Retour d’expérience : principales observations de la Haute Autorité depuis quatre ans.....	46
Accompagnement et pédagogie renforcés pour un début d’exercice difficile	46
Une première année de plein exercice au bilan relativement satisfaisant	48
Des premiers contrôles qui posent la question de l’opérationnalité du régime de sanction prévu par la loi	51
2.2 Les regards croisés des principaux acteurs : « 48h chrono » de débats à l’Assemblée pour un lobbying plus éthique et transparent	52
« 48h » sur le lobbying : une première à l’Assemblée nationale	52
Des constats partagés et des pistes de solutions nombreuses pour avancer concrètement vers un lobbying responsable et transparent	54

2.3 La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2019 : un ensemble d'avancées déterminantes pour rendre le dispositif plus efficace dans le cadre des relations lobbies-députés	57
2.4. Une conviction : la nécessité de franchir une nouvelle étape	62
Les enseignements du retour d'expérience et des exigences démocratiques fortes qui nous incitent à progresser davantage	62

Troisième Partie – Dix idées structurantes qui fondent les propositions d'évolution..... 64

Idée n°1 : L'Assemblée nationale doit être l'artisan d'un nouveau rapport aux lobbies dans un contexte de co-construction de la décision avec les citoyens.	64
Idée n°2 : La transparence a une multiplicité d'objectifs qu'il faut être en mesure de distinguer pour organiser au mieux le rapport aux représentants d'intérêts.	64
Idée n°3 : Les « pratiques parlementaires » doivent trouver toute leur place au côté des obligations législatives et réglementaires qui encadrent les rapports aux lobbies.	66
Idée n°4 : La recherche de l'« empreinte normative absolue » est un mythe qu'il faut déconstruire.	67
Idée n°5 : La prévention des conflits d'intérêts est un élément clef de la relation aux lobbies.	68
Idée n°6 : Le système de sanction prévu en cas de manquement des représentants d'intérêts à leurs obligations nécessite des ajustements.	70
Idée n°7 : Les groupes d'études pourraient prendre une dimension nouvelle pour devenir de véritables ateliers de la co-construction législative.....	71
Idée n°8 : La mise en place d'une plateforme numérique ouverte pour que les lobbies déposent, de façon publique, leurs propositions d'amendements et les mettent à disposition de tous les députés.	72
Idée n°9 : La mise en place d'un véritable « système de gestion » des rapports entre les députés et les lobbies.	73
Idée n°10 : Généraliser en l'état le système de transparence du lobbying applicable au Gouvernement et au Parlement aux exécutifs locaux est inopérant et n'est pas souhaitable... ..	74

Quatrième Partie – Des propositions, à court et moyen termes, pour progresser vers un lobbying plus responsable et transparent 75

4.1 Des scénarii à court et moyen termes.....	75
4.2 Neuf axes pour sécuriser l'édifice existant et donner un nouvel élan à la régulation du lobbying en France.....	76
AXE N°1 : AFFIRMER UNE PRATIQUE POLITIQUE NOUVELLE AVEC LA PUBLICATION DES AGENDAS DES PARLEMENTAIRES ET LE SOURCING DES AMENDEMENTS.....	76
AXE N°2 : ATTEINDRE LA RESTITUTION A 360° DE L'EMPREINTE NORMATIVE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL	84
AXE N°3 : RENFORCER LES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUR MIEUX PROTÉGER L'ÉDIFICE DÉMOCRATIQUE.....	89
AXE N°4 : ACTER DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES LOBBIES EN MATIÈRE DE GESTION DES DONNÉES DONT ILS DISPOSENT SUR LES DÉPUTÉS	99
AXE N°5 : REFONDRE LE SYSTÈME DE SANCTION PRÉVU À L'ENCONTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS	100
AXE N°6 : CRÉER UNE PLATEFORME EN OPEN DATA A DESTINATION DES LOBBIES ET, A TERME, DES CITOYENS POUR FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS.	104
AXE N°7 : METTRE EN PLACE UN VÉRITABLE SYSTÈME DE GESTION DES RELATIONS DES DÉPUTÉS AUX LOBBIES A L'ASSEMBLÉE QUI SOIT EXEMPLAIRE ET NOVATEUR	106

AXE N°8 : FAIRE ÉVOLUER LE CODE DE CONDUITE DE L'ASSEMBLEE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS	111
AXE N°9 : SORTIR DE L'IDÉE DE L'EXTENSION DU DISPOSITIF « SAPIN 2 » AUX COLLECTIVITÉS, MAIS CLARIFIER ET HARMONISER LES REGLES EN MATIÈRE DE CHOIX DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES ET DÉFINIR UN ROLE NOUVEAU POUR LA HAUTE AUTORITÉ AUPRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	113
ANNEXES	117
ANNEXE N° 1 Le registre de transparence européen	117
ANNEXE N° 2 Programme du colloque : « 48h Chrono : Regards croisés sur le lobbying »	120
ANNEXE N° 3 Code de déontologie des députés	123
ANNEXE N° 4 Code de conduite des représentants d'intérêts révisé.....	125

Avertissement

Les propositions formulées résultent de convictions que s'est forgées le Président de la délégation à la suite du colloque organisé à l'Assemblée nationale les 15 et 16 mai 2019 « 48h Chrono : Regards croisés sur le lobbying » (voir ANNEXE N°2), du pré-rapport qui en a résulté et qu'il a soumis au débat public le 28 janvier 2020, ainsi que d'une large consultation au cours de l'année 2020 (auprès des groupes politiques de l'Assemblée, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, des associations citoyennes et de lobbyistes, de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études). Conformément au Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue, qui a la charge de s'assurer du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, a été consulté sur les modifications envisagées. Il a rendu un avis favorable, le 14 janvier 2021, à la réforme adoptée lors du Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021.

Ces propositions sont organisées de la manière suivante :

- Chacune rappelle les **avancées législatives ou réglementaires** effectuées en la matière depuis le début de la législature ;
- Certaines propositions visent à être mises en œuvre sur le **court terme**, notamment les évolutions nécessaires du Code de conduite des représentants d'intérêts de l'Assemblée au regard des lois « Sapin 2 » et « Confiance ». Plusieurs propositions ont été adoptées lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 ;
- D'autres pourront être appliquées sur le **moyen terme**, au début de la prochaine législature. Le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 a donné son accord pour engager une réflexion autour de deux propositions de moyen terme.

Préambule

Ces propositions sont à l'initiative du Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études à l'Assemblée nationale, le Vice-président Sylvain Waserman.

La « Loi Sapin 2 », relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹, fut la première loi à proposer un encadrement de l'activité des représentants d'intérêts. Trois ans après sa promulgation, le Président de la délégation a souhaité initier une réflexion et un travail de fond sur l'application de la loi et ses résultats afin d'en tirer un premier bilan et formuler des propositions pour poursuivre la tendance de fond qu'elle a initiée.

Il s'agit de faire le point sur les pratiques et les dispositifs actuels dans le cadre des interactions avec les représentants d'intérêts, en particulier au sein de l'Assemblée nationale, pour progresser concrètement sur la voie d'un lobbying éthique et de relations de confiance entre représentants d'intérêts et responsables publics.

Pour ce faire, le Président de la délégation a échangé de manière régulière avec les principaux acteurs du lobbying dans le cadre des travaux de sa délégation depuis le début de la législature (Haute autorité pour la transparence de la vie publique, représentants d'intérêts réunis en associations, associations citoyennes, la Déontologue de l'Assemblée) et a organisé les 15 et 16 mai 2019 un évènement baptisé « 48h Chrono » sur les enjeux autour du lobbying à l'Assemblée nationale. Cet évènement a réuni sur deux jours les acteurs clefs du sujet : associations citoyennes, associations de lobbyistes, universitaires, journalistes, politiques, Haute Autorité et deux autorités analogues au niveau européen pour se nourrir de leur expérience, la Déontologue de l'Assemblée nationale et de nombreux citoyens qui ont notamment pu contribuer au travers d'une plateforme de propositions citoyennes tout au long de l'évènement. Ce fut un moment fort de démocratie, avec une réflexion de haut niveau et des regards croisés sur les différentes thématiques rattachées à la question du lobbying.

¹ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

De ces échanges et nombreux débats s'est dégagé le constat suivant : si le dispositif actuel d'encadrement du lobbying constitue une première étape décisive dans l'objectif de rendre plus transparentes les activités des représentants d'intérêts et, dès lors, mettre fin à une vision souvent fantasmée de celles-ci, les progrès à engager sont encore nombreux pour avoir accès à l'impact réel des lobbies sur l'élaboration de la décision publique : ce que l'on appelle « l'empreinte normative ». Un sondage² réalisé par l'IFOP en septembre 2019, pour Transparency International et le WWF France, confirme cette tendance : 79% des Français pensent que les responsables politiques sont trop influencés par les lobbies.

Ainsi, c'est avec la même volonté que son prédécesseur Christophe Sirugue qui, en 2013, avait formulé des propositions pour améliorer le dispositif de l'Assemblée relatif aux représentants d'intérêts, que l'actuel Président de la délégation, Sylvain Waserman, propose ici de franchir une nouvelle étape, sur les court et moyen termes, dans la façon de concevoir les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics, en particulier les députés. Ces propositions ont été soumises au débat public et ont fait l'objet d'une large consultation. Ainsi, les propositions formulées dans le pré-rapport du 28 janvier 2020 ont été ajustées et sont présentées dans le présent rapport.

² <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/le-wwf-france-et-transparency-international-france-lancent-une-campagne-pour-lever-le-voile-sur-les>

Introduction

La transparence du lobbying : condition *sine qua non* d'une co-construction saine et durable des politiques publiques

L'association des citoyens et des parties prenantes à l'élaboration d'une décision publique est devenue un élément structurant de la construction actuelle de nos politiques publiques. Réaménager la rue du village, définir le Schéma régional de développement économique d'une région ou encore proposer une loi pour améliorer le quotidien des associations : la co-construction est devenue plus que jamais consubstantielle à la prise de décision publique. Il est, en effet, de plus en plus admis que l'intérêt général ne peut se déterminer sans l'écoute des contributions des citoyens et des parties prenantes, principaux acteurs concernés par la décision. Ces derniers interviennent au titre de ce qu'ils sont : avec leurs objectifs propres, leur volonté d'influence, leurs convictions ou les causes qu'ils défendent, ils sont donc l'expression de leur point de vue ou même de leur intérêt particulier. Les écouter et les rencontrer permet au décideur public de se forger, à son tour, sa propre conviction et porter ainsi, dans le cadre de son mandat, ses propres idées et contributions au débat public. Les représentants d'intérêts, quels qu'ils soient, participent de la réflexion collective et constituent des relais d'opinion que les responsables publics doivent écouter pour construire une décision de manière éclairée.

Mais c'est aussi parce qu'ils ont ce pouvoir d'« influence » qu'il est indispensable de réguler leurs rapports avec les décideurs publics pour que cette co-construction de plus en plus assumée et revendiquée ne signifie pas l'aliénation de l'intérêt général par des intérêts privés. En ce sens, le Président de la délégation considère que quatre conditions sont inhérentes à des relations responsables, transparentes et démocratiques entre représentants d'intérêts et responsables publics :

- **Un niveau élevé de transparence.** Parce que la transparence est la pierre angulaire de la régulation du lobbying, elle constitue un point central des réflexions sur le sujet et nourrit les trois autres conditions. Donner de l'importance à tel ou tel lobby en le

rencontrant ou en l'auditionnant nécessite d'agir à visage découvert. C'est le sens de l'histoire, une exigence citoyenne et une attente démocratique fortes ;

- **Une absence totale de conflits d'intérêts et une transparence sur tout lien d'intérêt ;**
- **Une information non faussée**, c'est-à-dire des contributions ou des documents fournis aux décideurs publics qui ne soient pas volontairement manipulés ;
- **Un système cohérent et solide de régulation, de contrôle et de sanctions** fondé sur des acteurs indépendants comme la Haute Autorité ou des référents déontologues.

C'est sur cette base que le décideur public sera en mesure de jouer pleinement son rôle, se forger une conviction et tenter de convaincre.

Dans cette optique, les parlementaires – acteurs des interactions avec les lobbies, et la délégation de l'Assemblée chargée des représentants d'intérêts en particulier – ont un rôle majeur à jouer pour proposer des évolutions et les soumettre au débat : c'est l'objet même de ce rapport.

Synthèse des propositions

Si la « Loi Sapin 2 » a constitué une avancée décisive dans la mise en œuvre d'un lobbying plus responsable et transparent en France, ses insuffisances, démontrées après quatre années de retour d'expérience, et la défiance toujours aussi forte des citoyens envers leurs représentants dans le cadre de leurs relations avec les lobbies, appellent à l'action pour franchir une étape supplémentaire en la matière.

Sur la base des enseignements relatifs à la mise en œuvre de la « Loi Sapin 2 » et avec les convictions développées lors de ses travaux dans le cadre d'une dynamique volontariste sur le sujet sous cette 15^{ème} législature, le Président de la délégation formule plusieurs propositions pour donner un nouvel élan à la régulation du lobbying en France.

Ces propositions se fondent sur dix idées structurantes et s'organisent en différents axes et actions sur les court et moyen termes. Certaines sont réalisables dans le cadre des textes déjà en vigueur, d'autres en sont une implication directe ou constituent l'étape cible sur le moyen terme pour le Président de la délégation.

10 idées structurantes pour comprendre les enjeux autour de l'encadrement du lobbying

Idée n°1 : L'Assemblée nationale doit être l'artisan d'un nouveau rapport aux lobbies dans un contexte de **co-construction de la décision avec les citoyens**. Pour ce faire, quatre conditions doivent être réunies : une plus grande transparence, une absence totale de conflits d'intérêts, le jugement libre et non faussé du député ainsi que la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée.

Idée n°2 : **La transparence** a une multiplicité d'objectifs qu'il faut être en mesure de distinguer pour organiser au mieux le rapport aux représentants d'intérêts. En fonction de l'objectif poursuivi (évaluation de l'action parlementaire, lutte contre les conflits d'intérêts), la réponse en matière de transparence pourra relever de **l'obligation législative ou réglementaire**, ou bien du développement de « **bonnes pratiques** ».

Idée n°3 : Les « **pratiques parlementaires** » doivent désormais trouver toute leur place au côté des obligations législatives ou réglementaires qui encadrent les rapports aux lobbies.

Idée n°4 : La recherche de l'« **empreinte normative absolue** » est un mythe qu'il faut déconstruire. **Cependant, la restitution de l'empreinte normative d'un représentant d'intérêts sur un texte est un objectif souhaitable et atteignable** qui faisait partie de l'intention première du législateur.

Idée n°5 : La **prévention des conflits d'intérêts** est un élément clef de la relation aux lobbies. Le dispositif renforcé de prévention et de traitement des conflits d'intérêts prévu par le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale constitue, à ce titre, une avancée déterminante, en particulier avec la mise en place d'un registre des « **dépôts** ».

Idée n°6 : Le système de sanction prévu en cas de manquement des représentants d'intérêts à leurs obligations nécessite des ajustements. En particulier, **la solution pénale sans gradation avec des sanctions administratives flexibles rend le système peu opérant.**

Idée n°7 : Les **groupes d'études**, historiquement considérés comme des lieux actifs et souvent opaques du lobbying, pourraient prendre une dimension nouvelle pour devenir de véritables ateliers de la co-construction législative. **Plus de transparence sur leurs travaux transpartisans et une meilleure visibilité de leur valeur ajoutée est une étape souhaitable.**

Idée n°8 : La confiance et l'appropriation citoyenne de la construction de la décision publique nécessitent l'ouverture et la transparence des actions de lobbying effectuées au Parlement, dont l'Assemblée, au même titre que ce que propose le registre, peut s'emparer avec le développement de nouveaux outils. En particulier, **la mise en place d'une plateforme numérique ouverte pour que les lobbies y déposent, de façon publique, leurs propositions d'amendements et les mettent à disposition de tous les députés permettrait de rompre avec les pratiques actuelles.**

Idée n°9 : La refonte de la relation aux lobbies qui a été menée ces dernières années à l'Assemblée nationale nécessite, désormais, la mise en place d'un véritable « **système de gestion** » de ces rapports avec **le développement d'outils et d'indicateurs adéquats**. En particulier, la « **valeur ajoutée parlementaire** », mesurée par la différence entre la version

initiale du texte de loi et sa version finale votée à la suite de son examen au Parlement, pourrait faire l'objet d'une restitution et d'une analyse qualitative pour être plus visible.

Idée n°10 : Généraliser en l'état le système de transparence du lobbying applicable au Gouvernement et au Parlement aux exécutifs locaux est inopérant et n'est pas souhaitable, notamment du fait de la différence de nature des décisions visées. Cependant, il pourrait être utile de considérer un nouveau seuil pour les collectivités qui seraient concernées, d'adapter les critères de définition du représentant d'intérêts dans ce cas spécifique, et de formaliser une obligation de **mise en place de déontologues répondant à des critères d'indépendance précis au sein des collectivités**. Enfin, il est essentiel de **renforcer le rôle de la Haute Autorité auprès de ces dernières, notamment pour développer une doctrine de référence en matière de déontologie territoriale**.

25 propositions pour progresser sur la voie d'un lobbying plus responsable et transparent

AXE N°1 : AFFIRMER UNE PRATIQUE POLITIQUE NOUVELLE AVEC LA PUBLICATION DES AGENDAS DES PARLEMENTAIRES ET LE SOURCING DES AMENDEMENTS

Court terme :

1. Développer **deux pratiques politiques** qui deviendraient de véritables « marques de fabrique » parlementaires : **la transparence des agendas**, autrement dit la publication des rencontres avec les lobbies, **et le « sourcing » des amendements**.

Moyen terme :

2. **Rendre obligatoire la transparence des agendas pour les rapporteurs de texte** dans le cadre de leur mission de rapporteur.

AXE N°2 : ATTEINDRE LA RESTITUTION A 360° DE L'EMPREINTE NORMATIVE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Court terme :

3. **Adapter le décret d'application de la « Loi Sapin 2 »** pour franchir une étape décisive dans la restitution de l'empreinte normative des représentants d'intérêts sur le processus décisionnel, en particulier **en renforçant la granularité des informations communiquées à la Haute Autorité** et en passant à **un rythme de communication des déclarations d'activités trimestriel**.

Moyen terme :

4. Capitaliser sur le retour d'expérience pour voir s'il y a lieu d'**ajuster la définition des représentants d'intérêts dans la « Loi Sapin 2 »** afin que des actions significatives de lobbying ne s'affranchissent pas durablement des règles fixées.

AXE N°3 : RENFORCER LES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUR MIEUX PROTÉGER L'ÉDIFICE DÉMOCRATIQUE

Court terme :

5. Sécuriser le cadre de gestion des déclarations des dons, invitations à un évènement sportif ou culturel et autres avantages pour les députés avec de **nouvelles obligations pour les représentants d'intérêts en matière d'information du député et de relations avec les collaborateurs**.
6. Garantir le jugement libre et non faussé du député avec un nouveau dispositif de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des auditions d'« experts » : **la déclaration orale d'intérêts**.
7. Prévoir **une clause spécifique dans le contrat de travail des collaborateurs parlementaires concernant les obligations relatives aux dons, invitations et autres avantages** remis par des tiers.
8. Clarifier encore le régime des **incompatibilités professionnelles** applicable aux députés et à leurs collaborateurs, notamment pour une mise en cohérence nécessaire avec les « Lois Confiance » sur l'interdiction de rémunération des collaborateurs de députés par les représentants d'intérêts.

Moyen terme :

9. Promouvoir la « **sobriété républicaine** » comme pratique du quotidien des députés.
10. Franchir une étape supplémentaire dans la responsabilisation des relations entre les députés et les représentants d'intérêts, notamment avec **la mise en place d'une information par les représentants d'intérêts à destination du déontologue de l'Assemblée sur tous dons, invitations et autres avantages remis et acceptés par des députés ou des collaborateurs** (dès lors qu'ils nécessitent déclaration conformément au Règlement et au Code de déontologie des députés).

AXE N°4 : ACTER DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES LOBBIES EN MATIÈRE DE GESTION DES DONNÉES DONT ILS DISPOSENT SUR LES DÉPUTÉS

Court terme :

11. Garantir **la protection des données personnelles des députés**, notamment avec le respect par les représentants d'intérêts du règlement général sur la protection des données (RGPD) et l'accès par le député aux données qui le concernent dans les meilleurs délais.

AXE N°5 : REFONDRE LE SYSTÈME DE SANCTION PRÉVU À L'ENCONTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Court terme :

12. Prendre en compte dans le Code de conduite **les évolutions du Règlement de l'Assemblée en matière de sanctions applicables aux représentants d'intérêts.**
13. Consacrer la pratique du « ***name and shame*** » en cas de manquements des lobbies et de sanctions prononcées par la Haute Autorité ou le Président de l'Assemblée avec la publication systématique de ces manquements et sanctions.
14. Instaurer **le partage systématique de toute information** sur les manquements commis par des représentants d'intérêts et les sanctions prononcées qui en ont découlé **entre la Haute Autorité et l'Assemblée nationale.**

Moyen terme :

- 15. Renforcer les pouvoirs de sanction de la Haute Autorité** en cas de manquement des lobbies à leurs obligations déclaratives et déontologiques avec **une véritable gradation des sanctions**, notamment la mise en place de sanctions administratives.

AXE N°6 : CRÉER UNE PLATEFORME EN OPEN DATA À DESTINATION DES LOBBIES ET, À TERME, DES CITOYENS POUR FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

Court terme :

- 16. Rendre optionnel puis, à terme, obligatoire le dépôt des propositions d'amendements des lobbies sur une plateforme ouverte, en open data, sur le site de l'Assemblée.**

Moyen terme :

- 17. Développer les formes de participation citoyenne à l'Assemblée avec l'ouverture de cette plateforme à tout citoyen** qui souhaite suggérer un amendement sur un texte.

AXE N°7 : METTRE EN PLACE UN VÉRITABLE SYSTÈME DE GESTION DES RELATIONS DES DÉPUTÉS AUX LOBBIES A L'ASSEMBLÉE QUI SOIT EXEMPLAIRE ET NOVATEUR

Court terme :

- 18. Mettre en évidence la « valeur ajoutée parlementaire »** sur les textes clefs grâce à un nouvel outil d'analyse.
- 19. Faire des groupes d'études de l'Assemblée de véritables ateliers de la co-construction législative** avec la mise en place d'une « Charte de fonctionnement ».
- 20. Développer des outils de gestion simples et opérationnels au service des députés pour faciliter et inciter les pratiques de transparence** ainsi que la **vérification des informations en circulation et leurs sources.**

Moyen terme :

- 21. Mettre en place une publication obligatoire et systématique des travaux et des activités des groupes d'études.**

22. Mettre en œuvre un pilotage précis de ce « système de gestion » à l'aide d'indicateurs de performance.

AXE N°8 : FAIRE ÉVOLUER LE CODE DE CONDUITE DE L'ASSEMBLÉE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Court terme :

23. Code de conduite des représentants d'intérêts révisé (ANNEXE N°4).

AXE N°9 : SORTIR DE L'IDÉE DE L'EXTENSION DU DISPOSITIF « SAPIN 2 » AUX COLLECTIVITÉS, MAIS CLARIFIER ET HARMONISER LES RÈGLES EN MATIÈRE DE CHOIX DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES ET DÉFINIR UN RÔLE NOUVEAU POUR LA HAUTE AUTORITÉ AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Court terme :

24. Réorienter le rôle de contrôle direct de la Haute Autorité à destination des collectivités vers une mission renforcée et institutionnalisée d'animation du réseau des référents déontologues avec la mise en place d'une véritable doctrine de référence en matière de déontologie publique.

Moyen terme :

25. Clarifier et harmoniser le cadre juridique existant relatif à la mise en place des référents déontologues dans les collectivités pour les élus avec l'édiction d'un socle de règles communes.

Première Partie – État des lieux de l’encadrement du lobbying en France : un dispositif récent, fondateur, mais qui n’a pas encore atteint ses objectifs

1.1 Le lobbying en France : une prise en compte récente

L’émergence du sujet du lobbying est récente dans la vie publique française. L’utilisation même du mot « lobbying » est nouvelle dans la langue française. On en trouve des occurrences dans la presse dès le milieu du 19^{ème} siècle, en particulier pour évoquer la politique américaine. Pour la France, ce sont plutôt les termes « groupes de pression » ou « corporatismes » qui sont utilisés à cette époque et dès le départ, ces termes sont perçus négativement, renvoyant à un monde politique où les décisions sont prises portes closes échappant, de fait, au regard des citoyens et attirant par là même toutes les suspicions. Cette vision négative s’inscrit dans la conception rousseauiste de l’intérêt général et de la loi qui prédomine depuis la Révolution française : l’intérêt général est vu comme un idéal non réductible à la somme d’intérêts particuliers, la loi est l’expression de la volonté générale. Ainsi, l’idée que des intérêts privés interviennent auprès des pouvoirs publics afin d’influencer l’élaboration de la loi, dans un sens qui leur serait favorable, n’appartient pas à la tradition politique française³ et suscite une méfiance traditionnelle dans les pays d’Europe continentale à la différence des pays anglo-saxons⁴.

Toutefois, le lobbying n’est pas une activité nouvelle en France. Cette pratique s’est développée en même temps que s’est imposé le modèle de la démocratie moderne aux 20^{ème} et 21^{ème} siècles⁵. Si les élus demeurent les décideurs ultimes, l’intérêt général se conçoit de moins en moins « *de manière autoritaire, verticale, unilatérale et transcendante* »⁶. Dès lors,

³ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, p.62.

⁴ « *Dans le système des États-Unis, dominé par le modèle de l’État libéral, la loi est conçue comme le fruit d’un compromis obtenu de manière pragmatique entre des intérêts divergents. La loi est donc un texte concret et imparfait par opposition à la loi dans la conception continentale, qui est pensée comme une norme abstraite et parfaite.* » Maria-Magdalena Vlaicu, « *Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l’influence du système des États-Unis sur l’Union européenne* », Jurisdoctoria, 2008, n° 1, p. 145-146.

⁵ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.26.

⁶ D. Fraboulet, « *Scandale de l’UIMM : l’éclairage de l’histoire* », La Vie des idées, 29 avril 2008.

progressivement l'avis des représentants d'intérêts est apprécié par les pouvoirs publics pour développer une expertise sur un sujet et favoriser l'acceptabilité des réformes⁷. En parallèle, la consultation de la société civile par les responsables publics s'est généralisée, notamment sur les sujets relatifs à l'organisation du monde du travail.

Les années 1980 constituent un tournant avec la professionnalisation de cette activité. De nombreux cabinets de conseil en affaires publiques et des départements chargés des affaires institutionnelles au sein des grandes entreprises se constituent.

Aujourd'hui, le lobbying est un véritable métier : il existe des formations universitaires dédiées à cette activité et les lobbies ont leurs propres associations professionnelles. En conséquence, celui-ci fait désormais plus que jamais partie du paysage institutionnel français et la vision selon laquelle le processus d'élaboration de la loi se limite aux relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'est résorbée au profit de l'approche de la co-construction, notamment avec :

- D'une part, la volonté des parlementaires de multiplier leurs sources d'informations afin d'exercer au mieux leur mission de contrôle de l'action du gouvernement et de légiférer en pleine connaissance de cause pour mieux répondre aux attentes de la société civile ;
- D'autre part, une demande forte des citoyens et de toutes les parties prenantes pour prendre part plus directement au processus décisionnel en étant associés aux différentes étapes de construction de la décision.

En parallèle de cette évolution, une exigence citoyenne forte pour plus de transparence et de probité a émergé suite à la révélation de plusieurs scandales. En effet, avec la co-construction, les canaux d'informations et d'influence se retrouvent, de fait, démultipliés et s'entremêlent, rendant difficiles la lisibilité et la visibilité du processus décisionnel. Dans ce contexte, la co-construction avec les parties prenantes ne peut fonctionner qu'en respectant pleinement les règles du jeu démocratique et avec une exigence forte en matière de transparence.

⁷ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, proposition p.62.

Pourtant, l'émergence du lobbying en tant qu'objet de réglementation est nouvelle en France. La vie politique française s'est longtemps targuée d'en être prémunie, permettant à ces pratiques d'échapper à toute réglementation jusqu'à aujourd'hui. Le fait que la première réglementation définissant et encadrant le lobbying soit si récente avec la « Loi Sapin 2 » a contribué à conforter dans l'opinion, depuis des décennies, un sentiment d'opacité, de connivences ou de manipulations inavouées et malsaines.

1.2 Les premières règles d'encadrement du lobbying

Premier cadre normatif et promotion de l'autorégulation

Jusqu'au milieu des années 2000, les articles 433-1 et 433-2 du code pénal relatifs à « *la corruption active et au trafic d'influence commis par les particuliers* » apparaissent comme les seules règles de droit pouvant être opposées à une forme déviante du lobbying⁸. Il faut, en effet, attendre 2016 et la « Loi Sapin 2 » pour que, sur le plan juridique, les « *représentants d'intérêts* » et leur activité soient définis dans notre droit⁹ et que les relations d'influence soient encadrées via une autre approche que celle de la répression pénale, peu adaptée aux enjeux du lobbying.

Toutefois, les « professionnels » du lobbying n'ont pas attendu l'adoption d'une législation spécifique pour réguler leur activité. Ces derniers ont progressivement cherché à se professionnaliser et à mettre en place des règles déontologiques afin de crédibiliser leur action et lui faire gagner en respectabilité¹⁰. Nombreux sont ainsi les « professionnels » qui se sont organisés en associations dotées de chartes de déontologie, un corpus de règles garantissant à leurs clients le respect de principes éthiques dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Pour exemples, l'adhésion à l'Association des Professionnels des Affaires Publiques (APAP) créée en 1985 ou à l'Association Française des Conseils en Lobbying (AFCL) créée en 1991 exige

⁸ Parallèlement, le code pénal prévoit des dispositions visant les responsables publics impliqués dans ces infractions : condamnation des délits de corruption passive et de trafic d'influence (article 432-11) ou encore de prise illégale d'intérêts (article 432-12) commis par des personnes exerçant une fonction ou une responsabilité publique.

⁹ Article 18-2 de la loi relative à la transparence de la vie publique.

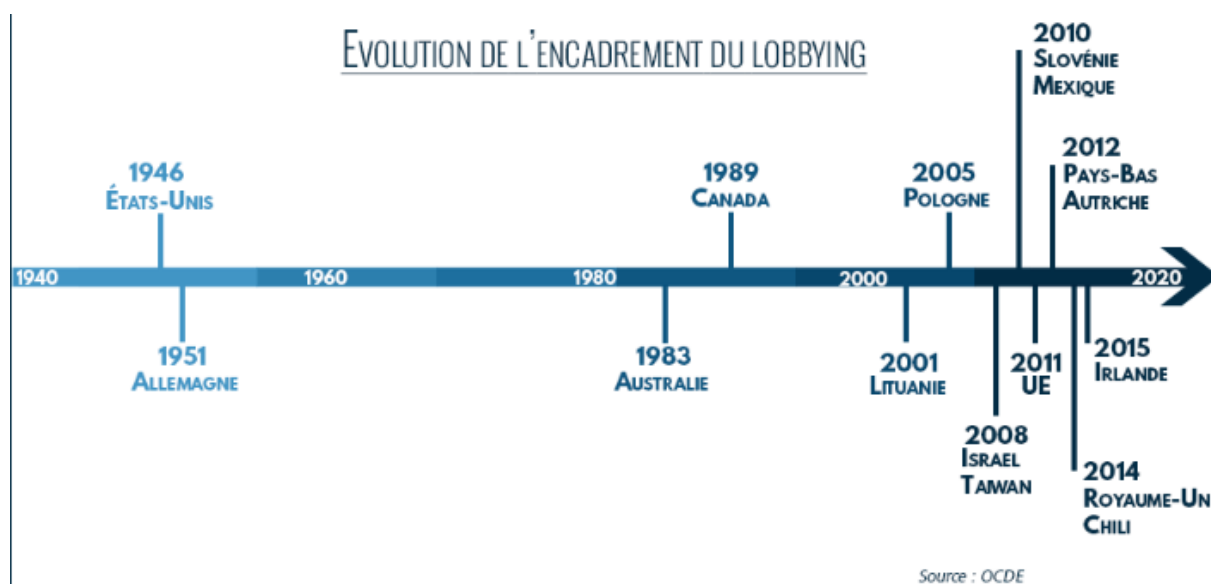
¹⁰ Christophe Sirugue, rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, 2013, p.6.

au préalable un processus de sélection et le respect de principes déontologiques au travers d'une charte de déontologie¹¹.

C'est dans ce contexte de professionnalisation et de responsabilisation des représentants d'intérêts que les assemblées parlementaires ont mis en place, il y a dix ans, une réglementation spécifique applicable aux relations entre lobbies et parlementaires.

Les assemblées, initiatrices de la transparence des relations avec les lobbies

Les premières règles encadrant la pratique du lobbying ont émergé au Parlement au milieu des années 2000 dans un contexte d'évolutions normatives en la matière ¹²au niveau mondial.



S'inspirant des différents dispositifs existants, dont le registre européen commun au Parlement européen et à la Commission européenne¹³, les assemblées parlementaires françaises se sont dotées, en 2009, d'outils visant à encadrer l'activité des représentants d'intérêts. Elles

¹¹Charte de l'AFCL <http://www.afcl.net/deontologie/> et charte de l'APAP <http://www.affairespubliques-asso.fr/deontologie/>

¹²Se sont notamment dotés d'une réglementation ou de nouvelles normes en la matière la Pologne en 2005, la Hongrie en 2006, la Slovénie en 2010, l'Autriche, l'Italie et les Pays-Bas en 2012 <https://www.hatvp.fr/presse/panorama-des-dispositifs-dencadrement-du-lobbying/>

¹³ ANNEXE N°1 sur le registre de transparence européen.

étaient alors les premières institutions à mettre en place une réglementation publique et officielle du lobbying.

À l'Assemblée nationale, le Bureau a adopté en juillet 2009 « *des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts* ». Celles-ci prévoient la mise en place d'un mécanisme d'inscription volontaire des lobbies sur un registre public (consultable en ligne) qui les engage à respecter un code de conduite et leur donne droit à un badge d'accès – non exclusif – à certaines salles de l'Assemblée nationale¹⁴. Pour s'inscrire, les représentants d'intérêts doivent remplir un formulaire donnant des informations sur leurs activités et le type d'intérêts qu'ils défendent. Responsable du bon fonctionnement du dispositif, la délégation aux représentants d'intérêts et aux groupes d'études est chargée d'instruire les demandes d'inscription au registre¹⁵ et c'est sur son rapport que le Bureau peut décider de retirer de la liste, à titre provisoire ou définitif, un lobby qui n'aurait pas respecté ce code¹⁶.

Ce dispositif a été renforcé en 2013 sur proposition¹⁷ de Christophe Sirugue, alors Vice-Président de l'Assemblée chargé de la délégation aux représentants d'intérêts. L'objectif de ses recommandations était d'assurer aux parlementaires une information pluraliste et fiable, tout en réservant aux lobbies un accès à la décision, et le tout répondant, *in fine*, à l'attente légitime des citoyens en matière de transparence de la vie politique¹⁸. Pour ce faire, le Bureau a adopté une nouvelle réglementation consistant principalement à renforcer les obligations déclaratives des représentants d'intérêts¹⁹, rendre obligatoire la publication dans les rapports parlementaires de la liste des auditions et des personnes entendues²⁰, ou bien encore leur interdire d'organiser des colloques à l'Assemblée assortissant le droit d'intervention à une participation financière. Ces dispositions ont été formalisées dans un nouveau code de conduite adopté par le Bureau le 26 juin 2013.

¹⁴ Sébastien Denaja, rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi « Sapin 2 », 2016, p.173.

¹⁵ Chaque demande est analysée selon trois critères : l'importance de la société ou de l'organisation (chiffre d'affaires, nombre de salariés), l'intérêt pour le législateur et la diversité des intérêts représentés.

¹⁶ Christophe Sirugue, rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée, 2013, p.8.

¹⁷ À la suite de son rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, remis en février 2013.

¹⁸ Christophe Sirugue, rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée, 2013, p.2.

¹⁹ Parmi ces précisions : les ressources financières affectées au lobbying, le nom des clients des cabinets de consultants, la part des dons et subventions publiques dans les recettes des organismes etc.

²⁰ L'article 22 de l'Instruction générale du Bureau dispose alors que les rapports doivent distinguer entre les auditions menées auprès de représentants d'intérêts inscrits sur le registre et les autres auditions.

Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts

adopté par le Bureau le 26 juin 2013

et modifié le 13 juillet 2016

1. Les représentants d'intérêts se conforment aux obligations déclaratives prévues par le Bureau et acceptent de rendre publiques les informations contenues dans leur déclaration. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations.
2. Dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Lors d'une rencontre avec un député, les sociétés de conseil doivent informer de façon claire le député du nom du client qu'elles représentent lors de ce rendez-vous ; elles doivent être en mesure de produire tout document permettant au député de connaître la nature du mandat confié par leur client.
3. Les représentants d'intérêts se conforment aux règles d'accès et de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. Ils sont tenus d'y porter leur badge en évidence. Ils n'ont accès à ces locaux que dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée : ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès.
4. Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.
5. Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent.
6. Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.
7. Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés, quelle que soit leur appartenance politique.
8. Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.
9. Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale ; il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts.

10. Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés afin de leur permettre de se conformer aux obligations déclaratives prévues dans le code de déontologie des députés.

11. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau. Ils ne présentent pas, dans leurs relations avec l'Assemblée nationale ou des tiers, l'inscription sur le registre des représentants d'intérêts comme une reconnaissance officielle ou un lien quelconque avec l'Assemblée nationale de nature à induire leurs interlocuteurs en erreur.

12. Les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit.

13. Le non-respect du code de conduite par ceux qui s'enregistrent ou par leurs représentants peut conduire le Bureau, après instruction, à la suspension ou la radiation du registre ; cette décision peut être publiée sur le site internet.

L'existence de ce registre a également été consacrée dans le Règlement de l'Assemblée nationale avec la résolution du 28 novembre 2014²¹, dans un nouvel article 80-5 : « *Il est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre* ».

Au Sénat, le Bureau a adopté en octobre 2009 une première série de règles visant à mieux encadrer l'activité des « groupes d'intérêts » dans le cadre de leurs relations avec des membres du Sénat. Elles prévoient un droit d'accès accordé, dans les conditions déterminées par les Questeurs²², aux lobbyistes inscrits sur un registre public et qui s'engagent à respecter un code de conduite²³. L'inscription sur le registre donne droit à un badge spécifique. Le code de conduite définit des règles de déontologie et impose notamment aux lobbies de communiquer, pour publication sur le site du Sénat, toute information sur les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent à des sénateurs afin de favoriser une information pluraliste de la part des lobbies et de garantir à tous un accès aux parlementaires (article 10).

²¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/ta/ta0437.pdf> .

²² https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/AQ_N_2010-1258_du_01-12-2010_consolide_FEV_2019.pdf

²³ Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Code_de_conduite.pdf

Ce dispositif a été adapté en juillet 2017 pour intégrer les dispositions de la « Loi Sapin 2 » qui a créé un Répertoire numérique national des représentants d'intérêts commun au Gouvernement et au Parlement sous le contrôle de la Haute Autorité. Toutefois, prenant en compte la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2016²⁴ qui consacre l'autonomie des assemblées parlementaires, le Bureau du Sénat a décidé de maintenir son propre registre public à ce jour. Ainsi, le simple fait d'être inscrit au répertoire national ne peut actuellement emporter automatiquement le droit d'accéder au Palais du Luxembourg²⁵.

Si ces dispositifs ont constitué une avancée majeure dans la promotion de la transparence sur le lobbying au Parlement, salués tant par les professionnels du lobbying que par les associations dites « citoyennes », ces derniers ont fait l'objet de critiques récurrentes de la part des parlementaires eux-mêmes, des lobbyistes, des associations ou encore des médias²⁶. Ces critiques portaient notamment sur l'opacité des critères de la procédure d'instruction des dossiers ou encore sur le manque de granularité dans les données rendues publiques sur l'activité des lobbyistes. Sur ce point, Christophe Sirugue indiquait dans son rapport remis au Bureau de l'Assemblée en 2013²⁷ : « *Dans la mesure où les parlementaires sont libres de rencontrer qui ils souhaitent dans le cadre de l'exercice de leur fonction parlementaire, de nombreux représentants d'intérêts préfèrent accéder à l'Assemblée nationale sur simple rendez-vous avec un parlementaire, plutôt que de jouer le jeu de la transparence, avec inscription sur le registre, pour obtenir un badge d'accès* ». En ce sens, ces réglementations ne pouvaient prétendre à la restitution exhaustive des activités des représentants d'intérêts au Parlement.

Enfin et surtout, c'est le faible nombre d'inscrits²⁸ mis, notamment, en regard avec celui relatif au registre européen à la même période qui a montré les limites de ces dispositifs auxquels trop peu de professionnels ont semble-t-il adhéré.

²⁴ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016741DC.htm>

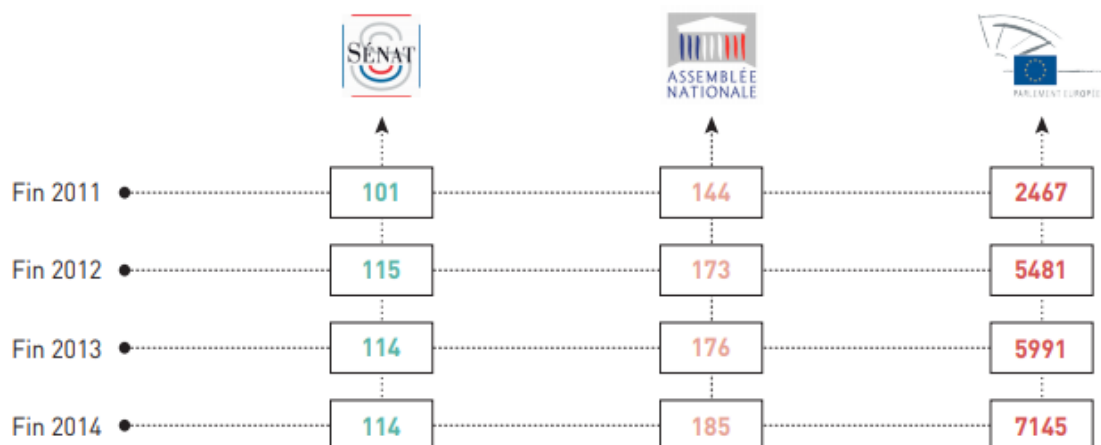
²⁵ https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Vademecum_Representants_d_interets_version_definitive.pdf

²⁶ Christophe Sirugue, rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée, 2013, p.10.

²⁷ Christophe Sirugue, rapport au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée, 2013, p.10.

²⁸ On peut relever que, depuis 2011, le Barreau de Paris autorise les avocats à faire mention, dans les registres de représentants d'intérêts, de l'identité de leurs clients (après avoir recueilli leur accord) et du montant des honoraires perçus : Article P.2.2.0.1 du Règlement intérieur du Barreau de Paris.

NOMBRE DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS INSCRITS AUX REGISTRES DU SÉNAT, DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU PARLEMENT EUROPÉEN



Source : Registres du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Parlement européen

1.3. La « Loi Sapin 2 » : une avancée décisive...

Un texte qui pose, pour la première fois, les fondations d'un encadrement de l'activité de lobbying

C'est dans ce contexte de prise en compte croissante du phénomène du lobbying et des questions qu'il soulève dans l'opinion sur la place de l'éthique dans la vie publique française que le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« Loi Sapin 2 ») est présenté au Parlement au printemps 2016. Avant elle, la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont marqué une avancée significative pour le respect de règles éthiques par les responsables publics avec :

- La généralisation de l'obligation d'établir des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les principaux élus locaux et décideurs publics ;
- La mise en place d'un ensemble de mécanismes de prévention et de traitement des conflits d'intérêts placé sous le contrôle de la Haute Autorité.

Aussi, l'article 26 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a fait figure de première norme d'encadrement de l'activité de représentation d'intérêts avec l'obligation pour les acteurs du tabac d'informer sur leurs dépenses de communication et sur leurs actions d'influence²⁹.

Exemple de réglementation sectorielle du lobbying : les activités de représentation d'intérêts des professionnels du tabac

Extraits de l'article 26 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé

« I.- Après l'article L. 3511-4 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 3511-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3511-4-1.- I.- Les fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits du tabac ainsi que les entreprises, les organisations professionnelles ou les associations les représentant adressent chaque année au ministre chargé de la santé un rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts.

« II.- Sont considérées comme des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts :

« 1° Les rémunérations de personnels employés en totalité ou en partie pour exercer des activités d'influence ou de représentation d'intérêts ;

« 2° Les achats de prestations auprès de sociétés de conseil en activités d'influence ou de représentation d'intérêts ;

« 3° Les avantages en nature ou en espèces, sous quelque forme que ce soit, d'une façon directe ou indirecte, dont la valeur dépasse 10 €, procurés à :

« a) Des membres du Gouvernement ;

« b) Des membres des cabinets ministériels ou à des collaborateurs du Président de la République ;

« c) Des collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat ;

« d) Des parlementaires ;

« e) Des personnes chargées d'une mission de service public que leur mission ou la nature de leur fonction appelle à prendre ou à préparer les décisions et les avis des autorités publiques relatifs aux produits du tabac ;

« f) Des experts, personnes physiques ou morales, chargés, par convention avec une personne publique, d'une mission de conseil pour le compte d'une personne publique qui a pour mission de prendre ou de préparer les décisions et les avis des autorités publiques relatifs aux produits du tabac.

« III.- Le rapport mentionné au I indique, pour chaque entreprise tenue de l'établir :

« 1° Le montant total des rémunérations mentionnées au 1° du II et le nombre des personnes concernées ;

« 2° Le montant total et l'identité des bénéficiaires des dépenses mentionnées au 2° du même II ;

« 3° La nature et l'identité du bénéficiaire de chaque dépense mentionnée au 3° dudit II.

²⁹ Sébastien Denaja, rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi « Sapin 2 », 2016, p.169. A noter que les articles L. 3511-4 et L. 3512-2 du code de la santé publique ont été abrogés par l'Ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes.

« IV.- Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment le modèle du rapport, ses modalités de transmission, la nature des informations qui sont rendues publiques et les modalités selon lesquelles elles le sont. »

II.- Après l'article L. 3512-2 du même code, il est inséré un article L. 3512-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3512-2-1.- Est puni de 45 000 € d'amende le fait pour les fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits du tabac, ainsi que les entreprises, les organisations professionnelles ou les associations les représentant de ne pas adresser au ministre chargé de la santé le rapport prévu à l'article L. 3511-4-1 ou d'omettre sciemment de rendre publiques les dépenses qui doivent y être incluses en application du même article. »

Avec un Titre entier consacré à la « transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie publique se propose d'encadrer les relations d'influence autour de deux piliers :

- La création d'un répertoire des représentants d'intérêts dont la responsabilité est confiée à la Haute Autorité ;
- L'édiction de règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts.

La création d'un registre s'inspire notamment d'une recommandation du rapport de M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute Autorité, relatif à l'exemplarité des responsables publics, remis en janvier 2015 au Président de la République, dont la proposition n°10 suggère alors de « *créer un répertoire numérique des représentants d'intérêts* »³⁰ qui soit obligatoire et commun aux assemblées et au gouvernement à l'instar de ceux existant dans d'autres pays. Il préconise, plus largement, la mise en place d'un dispositif capable de restituer l'empreinte normative de la loi et du règlement³¹ afin de rendre lisible le processus législatif pour le citoyen, de lui permettre de connaître les éléments et les acteurs qui ont concouru à son élaboration³².

Faisant explicitement état de ces objectifs dans son exposé des motifs, le projet de loi entend ainsi réaliser de nouveaux progrès en matière de transparence des relations entre acteurs économiques et décideurs publics³³. Il précise aussi que le rapport de M. Jean-Louis Nadal

³⁰ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, p.70.

³¹ *Ibid*, p.77.

³² Rapport d'activité 2017 de la Haute Autorité, p.87.

³³ Projet de loi « Sapin 2 », p.3.

précité a constitué la principale source d'inspiration de la réglementation proposée pour encadrer le lobbying. En ce sens, l'objectif poursuivi par le texte est de rendre plus transparent le processus normatif dont l'opacité est jugée incompatible avec la restauration de la confiance dans la vie politique³⁴.

Le législateur a, dès lors, adopté le dispositif suivant³⁵ :

- Est créé, à compter du 1^{er} juillet 2017, un « **répertoire numérique** », géré et rendu public par la Haute Autorité, auquel seront tenus de s'inscrire les représentants d'intérêts au sens de la future loi ;
- Sont **définis les représentants d'intérêts à la fois positivement** (ce qu'ils sont) **et négativement** (ce qu'ils ne sont pas) ;
- Est déterminé **le périmètre des acteurs publics** auprès desquels l'exercice de cette activité emporte l'inscription obligatoire sur le registre ;
- Sont énoncées **les obligations déclaratives** qui pèsent sur les représentants d'intérêts. À ce titre, le texte renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité, le soin de préciser :
 - Le rythme et les modalités de communication des représentants d'intérêts ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes ;
 - Les modalités de présentation des activités du représentant d'intérêts ;
- Sont énoncées **les obligations déontologiques** qui pèsent sur les représentants d'intérêts. Le texte renvoie à un décret en Conseil d'État la possibilité de définir un code de déontologie des représentants d'intérêts pour préciser ces obligations d'ordre déontologique ;
- Sont déterminés **les pouvoirs de contrôle et de sanction de la Haute Autorité** en cas de manquement à ces obligations.

³⁴ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, p.78

³⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>

Régime de sanction prévu par la « Loi Sapin 2 »

- La Haute Autorité dispose de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place pour s'assurer du respect des obligations des représentants d'intérêts³⁶ ;

- Deux niveaux de sanction sont ensuite prévus par la loi :

1. Lorsqu'un manquement, tant de transparence que de probité, est constaté, la Haute Autorité adresse, dans un premier temps, une mise en demeure au représentant d'intérêts qu'elle peut rendre publique. Cette mise en demeure est envoyée après lui avoir permis de présenter ses observations, et l'enjoint de respecter le cadre en vigueur ;

2. Si le représentant d'intérêts ne déclare pas les informations qu'il est tenu de déclarer sur le registre, il risque une peine d'un an d'emprisonnement et de 15000 € d'amende. Par ailleurs, si ce même représentant d'intérêts, déjà mis en demeure de respecter ses obligations déontologiques, réitère un tel manquement, il encourt un an d'emprisonnement et 15000€ d'amende. Le montant maximal de ces amendes est multiplié par cinq lorsqu'il s'agit de personnes morales en application de l'article 131-38 du code pénal.

- Aussi, la Haute Autorité informe les responsables publics ayant répondu favorablement à une sollicitation d'un représentant d'intérêts de la situation irrégulière de ce dernier.

Les principales avancées obtenues dans le cadre des débats parlementaires

Les débats parlementaires ont permis d'obtenir des avancées significatives dans le sens d'une plus grande transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, parmi lesquelles :

- **Une définition élargie des représentants d'intérêts** en revenant notamment sur l'exclusion tous azimuts des associations à objet cultuel (seules leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes sont exclues de cette définition) ou encore en limitant l'exclusion des élus au cas du « *strict* » exercice de leur mandat ;

³⁶ Des dispositions spécifiques aux avocats sont prévues : elles excluent les contrôles sur place et réglementent les contrôles sur pièces. Pour ces derniers, les demandes de communication doivent être présentées par la Haute Autorité auprès, selon le cas, du président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou du bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit. Le président de l'ordre ou le bâtonnier est alors tenu de transmettre à la Haute Autorité les informations demandées. La méconnaissance de cette procédure autoriserait l'avocat concerné à s'opposer à la communication.

- **Un périmètre élargi des acteurs publics concernés par l'activité de représentation d'intérêts** avec, comme l'y invitait le Conseil d'État³⁷, l'extension du répertoire aux collectivités territoriales³⁸ et aux assemblées parlementaires, ouvrant la voie à la création d'un répertoire unique, commun au Parlement et au pouvoir exécutif.

À noter qu'à l'initiative du Rapporteur David Habib, un dispositif spécifique a été mis en place afin que cet élargissement soit conforme aux principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie des assemblées parlementaires. Ce faisant, les représentants d'intérêts entrant en communication avec les parlementaires, leurs collaborateurs et les agents des services des assemblées parlementaires ne sont pas soumis aux obligations déontologiques définies dans la loi,³⁹ mais aux règles qui sont déterminées par le Bureau de chaque assemblée. C'est l'organe chargé, au sein de chacune d'elle, de la déontologie parlementaire – le déontologue à l'Assemblée nationale, le Comité de déontologie parlementaire au Sénat – qui s'assure du respect de ces règles⁴⁰ ;

- **Un enrichissement des informations à fournir par les représentants d'intérêts et qui seront rendues publiques** en s'inspirant des obligations informatives qui incombait alors aux représentants d'intérêts ayant choisi de s'inscrire sur le registre des assemblées (exemples : les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente et le nombre de personnes employées dans l'accomplissement de la mission de représentation d'intérêts et, le cas échéant, le chiffre d'affaires de l'année précédente).

- **Des obligations déontologiques étendues pour les représentants d'intérêts** en s'inspirant de celles contenues dans les codes de conduite des assemblées parlementaires.

Ce dispositif législatif figure ainsi parmi les plus larges au monde en ce qu'il étend le périmètre du répertoire à l'ensemble de la sphère publique. En effet, si sur certains aspects,

³⁷ Avis du Conseil d'Etat du 24 mars 2016, pp.14-16 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3623-ace.pdf>

³⁸ Les dispositions relatives à l'extension du répertoire aux communications des représentants d'intérêts avec les collectivités territoriales devaient initialement entrer en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2018 afin de permettre une montée en charge progressive du répertoire numérique. Avec l'article 65 de la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, cette entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} juillet 2021.

³⁹ Ils seront, en revanche, soumis aux obligations déclaratives relatives au répertoire numérique.

⁴⁰ Sébastien Denaja, rapport au nom de la commission des Lois, 2016, p.192.

comme la définition du représentant d'intérêts, l'acception englobante choisie par le législateur fait écho aux recommandations internationales relatives au lobbying⁴¹ comme le soulignait la Haute Autorité dans son rapport d'activités de 2017, le périmètre retenu des décisions et responsables publics concernés par le registre, lui, se singularise par rapport aux dispositifs existants dans d'autres pays, la plupart des répertoires se limitant aux seules autorités nationales⁴².

Par ailleurs, il faut souligner que le choix a été fait d'opter pour une définition à la fois organique (centrée sur le statut juridique de l'entité qui exerce l'influence) et matérielle (centrée sur l'activité d'influence en elle-même) du représentant d'intérêts contrairement au choix de définition fait, notamment, par le Parlement et la Commission européenne de mettre l'accent sur ce que « les représentants d'intérêts font » plutôt que sur « qui ils sont ».

La « Loi Sapin 2 » a ainsi posé les bases législatives et fixé les principes sur lesquels la relation aux représentants d'intérêts peut être encadrée.

1.4. mais un outil encore inabouti

Le cadre juridique prévu par la « Loi Sapin 2 » a fait, dès l'adoption du texte, l'objet de réticences et de critiques de la part des différentes parties prenantes. Le cadre législatif prometteur a, en réalité, été mis en œuvre de façon limitée et n'a pas permis ainsi d'atteindre les objectifs fixés par le législateur. En particulier, le décret d'application de la loi relatif au registre des représentants d'intérêts⁴³, publié au Journal officiel le 9 mai 2017, est apparu comme un « affaiblissement » de la volonté du législateur de permettre aux citoyens, par ce texte, de comprendre le processus d'élaboration des décisions publiques. Les critiques les plus aiguës de l'ensemble législatif et réglementaire mis en place avec la « Loi Sapin 2 » sont ainsi de plusieurs ordres :

⁴¹ Voir notamment les recommandations de l'OCDE relatives au lobbying: « *Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.* »

⁴² Pour exemples, en Allemagne, seuls les membres du Bundestag et du Gouvernement fédéral sont pris en compte; en Australie, le registre concerne uniquement les représentants du Gouvernement.

⁴³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034633293&categorieLien=id>

Dans son rapport d'activités 2017, la Haute Autorité alerte sur les risques d'un champ d'application très vaste qui couvre des décisions allant bien au-delà de la seule loi et du simple règlement ⁴⁴et des responsables publics⁴⁵ à la fois nationaux et locaux⁴⁶.

En particulier, elle assure que l'extension du dispositif aux principaux responsables publics locaux risque de faire peser des obligations déclaratives disproportionnées sur des petites structures qui ne mènent aucune action d'influence au niveau national, mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leur territoire, par exemple pour solliciter des subventions ou des autorisations⁴⁷. Elle conclut, dès lors, que cette extension aux relations quasi quotidiennes qui se nouent entre collectivités et acteurs de la société menace d'amoindrir la lisibilité du dispositif juridique, en augmentant de manière importante le nombre d'entités inscrites au registre, alors même que la plupart d'entre elles n'entretiennent que des relations au niveau local⁴⁸.

Ainsi, selon la Haute Autorité, le champ particulièrement vaste couvert par le registre tel que défini par la loi risque de lui faire perdre en lisibilité et en efficacité.

Le Président de la délégation pense, en effet, qu'étendre la notion de représentant d'intérêts, avec les mêmes règles, à tous ceux qui interagissent au quotidien avec les collectivités territoriales sera totalement inopérant. Il y a une différence de fait dans la relation aux parties prenantes entre le parlementaire et l'élus d'un exécutif local. Si un député peut s'intéresser à tel ou tel sujet, se spécialiser ou pas, être rapporteur ou pas, et donc côtoyer ou pas les parties prenantes dans tel ou tel domaine, les élus locaux, eux, sont en contact permanent avec les acteurs locaux, associations, promoteurs qui construisent

⁴⁴ Sont également concernés les marchés publics, contrats de concessions, certaines nominations etc. La liste des décisions publiques est détaillée au point I.2.1.4 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

⁴⁵ Dans son rapport d'activité 2017 (p.88), la Haute Autorité fait état de plus de 10 000 personnes concernées, un champ de responsables publics qui recoupe celui de ceux soumis aux obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. La liste des responsables publics est détaillée au point I.2.1.2 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

⁴⁶ Limité dans un premier temps aux décideurs exerçant des responsabilités nationales, ce champ sera élargi aux principaux responsables publics locaux au 1^{er} juillet 2021.

⁴⁷ Rapport d'activité 2017, HATVP p.88.

⁴⁸ *Ibid.*

sur leur commune, entreprises ou artisans de leurs communes, etc. Par conséquent, chacun de ces acteurs rencontre probablement plus de dix fois par an leurs élus, et imposer (avec sanctions pénales s'il oublie de le faire) à tout artisan qui verra plus de dix fois son Maire de village, ou à toute association subventionnée en charge du périscolaire ou de toute autre activité solidaire, ou encore à toute entreprise du secteur de se répertorier au registre serait inopérant et soulèverait une multitude de questions. Surtout, les sanctions pénales qu'il faudrait alors théoriquement appliquer à ceux qui ne se déclarent pas comme représentant d'intérêts seraient absurdes et décrédibiliseraient totalement l'ensemble de l'édifice construit par la loi.

Mais, il est également important de souligner que la différence de nature entre les décisions du législateur et celles des collectivités territoriales rend probablement inadéquat le déploiement d'une logique analogue pour les deux. En effet, les décisions des collectivités territoriales ayant le plus fort enjeu d'un point de vue économique et financier sont souvent celles de l'achat public (très encadré par la loi), l'attribution de subventions (en application d'une politique publique) et les décisions induisant une création de richesse privée (en rendant des terrains constructibles via un Plan Local d'Urbanisme par exemple). Dans cette prise de décision, l'exécutif local est très exposé pénalement s'il dérive des règles strictes (dans le domaine très encadré de l'achat public ou dans celui du délit de favoritisme s'il octroie des faveurs injustifiées). En somme, pour les élus locaux, c'est le domaine du pénal qui prime, pas celui de l'influence. Il en va différemment pour le législateur qui, lui, ne décide rien de plus que de proposer un amendement ou un texte, est totalement libre de ses choix et de son vote, et n'est pas seul décideur. De sorte que le risque pénal auquel il s'expose est de nature très différente (trafic d'influence par exemple) et tourne autour de la notion d'influence – enjeu au cœur de l'encadrement du lobbying.

C'est dire la difficulté de transposer la logique nationale aux exécutifs locaux. C'est dire aussi que le report de son application n'a été qu'une solution temporaire pour éviter un débat de fond qui mérite d'être mené rapidement : le Président de la délégation pense donc qu'il y a lieu d'y remédier avant l'échéance de 2021.

La « Loi Sapin 2 » définit les représentants d'intérêts positivement (ce qu'ils sont) et négativement (ce qu'ils ne sont pas), excluant de fait un certain nombre d'acteurs de la définition du lobbying. Parmi ces derniers, les cinq catégories suivantes :

- Les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- Les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;
- Les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- Les associations à objet culturel⁴⁹ ;
- Les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Ce faisant, cette définition organique du lobbying – précisée et enrichie par les débats parlementaires – exclut un grand nombre d'acteurs qui sont à même, par leur activité, d'influer sur la décision publique.

Si certaines exceptions ont été bien accueillies et comprises au regard de la nature même du mandat et de l'activité de telle ou telle catégorie d'acteurs – comme les élus ou les partis et groupements politiques – d'autres font l'objet de critiques et d'incompréhensions, et ce tant de la part des professionnels du lobbying que des associations citoyennes. Ainsi, l'ONG Transparency International regrette l'exclusion de « *groupes parfois très influents et qui ne sont pas par nature différents des autres groupes d'intérêts*⁵⁰ ». En particulier, le régime d'exception prévu pour les associations d'élus locaux et les associations culturelles suscite une profonde incompréhension. Pour les premières, il est rappelé qu'elles interviennent régulièrement dans le débat public⁵¹ et qu'à ce titre elles emploient des personnes chargées des relations

⁴⁹ Les associations culturelles ont été définitivement exclues de cette définition – pour l'ensemble de leurs actions – avec l'adoption de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

⁵⁰ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.31.

⁵¹ En particulier, il est souligné qu'elles sont particulièrement actives sur les réformes liées aux collectivités territoriales.

institutionnelles et des relations avec le Parlement⁵². Pour les secondes, il est invoqué un traitement inéquitable vis-à-vis des autres associations qui défendent également une cause de manière légitime auprès des décideurs publics, notamment sur les grands sujets de société. Transparency International regrette, à ce titre, que la *loi pour un État au service d'une société de confiance*, adoptée en 2018⁵³, soit revenue sur l'équilibre trouvé au moment des débats parlementaires de 2016⁵⁴ sur la « Loi Sapin 2 » concernant les associations cultuelles. D'autres observateurs ont considéré que cette mesure constituait un « *coup d'arrêt* »⁵⁵ porté aux efforts de transparence.

Le Président de la délégation ne rejoint pas sur ce point les associations citoyennes engagées sur le sujet.

Concernant les associations d'élus, le Président de la délégation considère que vouloir encadrer la relation entre élus dans une logique similaire à celle d'une relation entre lobby et parlementaire n'est pas souhaitable. Le premier argument est celui de la liberté des élus, dont la légitimité et le rôle procèdent directement de l'article 3 de la Constitution, à rencontrer confidentiellement qui ils souhaitent : demander à un Président de l'association des maires, par exemple, de répertorier et de rendre compte de toute rencontre avec un parlementaire ou un ministre va clairement à l'encontre de cette liberté et de la réalité quotidienne, démocratique et républicaine. C'est bien ce qu'il adviendrait si l'association des maires devait se répertorier comme lobby.

Pour les associations cultuelles, le débat peut avoir lieu, mais il se confronte à une liberté de conscience et à une tradition républicaine en la matière. D'une part, la religion d'un élu fait partie de sa sphère privée, et si chaque représentant de son culte doit répertorier chacune de ses rencontres avec lui, il paraît évident que la sphère privée sera difficile à différencier de la sphère publique. D'autre part, s'il est évident que le système

⁵² Voir Compte rendu écrit et vidéos du colloque « 48h Chrono : regards croisés sur le lobbying » organisé les 15 et 16 mai 2019 à l'Assemblée nationale.

⁵³ Cette mesure avait fait l'objet d'un amendement de suppression rejeté à une très courte majorité à l'Assemblée nationale le 26 juin 2018.

⁵⁴ La version initiale de la « Loi Sapin 2 » prévoyait également une exclusion totale des associations cultuelles du champ couvert par la définition de représentant d'intérêts. Les débats parlementaires avaient alors permis d'arriver à une exclusion partielle (voir précédemment dans le rapport).

⁵⁵ Elsa Forey, « *Relations entre les cultes et les pouvoirs publics : le législateur prêche la confiance* », AJDA, 2018, p. 2141.

de valeurs et de croyances d'un député aura un impact sur son vote dans certains domaines sociétaux, il faut accepter l'idée qu'un député vote « en son âme et conscience » et on ne cherche en aucun cas à analyser son vote à la lecture de sa religion ou de ses croyances. En somme, la notion d'empreinte normative en matière de religion ne se mesure évidemment pas au nombre de contacts que le député aura eus avec tel ou tel représentant d'un culte. La tradition républicaine de laïcité et du respect de l'équité entre les religions peut être un sujet en soi, mais ne relève pas, selon le Président de la délégation, du rapport aux lobbies.

De fait, ces exceptions montrent la différence entre :

- Rechercher les facteurs d'influence qui ont amené un député à proposer tel amendement ou telle proposition de loi, auquel cas il s'agit de « sonder » l'esprit du député et tenter d'analyser tout ce qui a pu l'influencer et de quelle manière ;
- Rechercher comment tel ou tel représentant d'intérêts a influencé la loi, c'est-à-dire l'empreinte normative qu'il a eue, de par ses actions, sur un amendement ou sur un texte.

Le Président de la délégation pense que c'est le second objectif qui est recherché dans l'encadrement de nos relations aux lobbies, et pas le premier qui relève du mythe d'une « empreinte normative absolue » qu'il n'est ni possible ni souhaitable de rechercher.

Critique n°3 : La problématique liée au critère de définition du lobbying à l'initiative du représentant d'intérêts et le manque de réciprocité dans les rapports entre lobbies et décideurs publics

Avec la « Loi Sapin 2 », le législateur a fait un choix très clair : ne constituent des actions de représentation d'intérêts que les actions à l'initiative des représentants d'intérêts⁵⁶. En conséquence, un certain nombre de communications entre les représentants d'intérêts et les

⁵⁶ Article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et article 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

décideurs publics dont l'objet constitue, de fait, une action d'influence n'ont pas légalement à figurer dans le « *reporting* » d'activités transmis à la Haute Autorité parce qu'elles sont à l'initiative du parlementaire ou du conseiller du ministre par exemple. Il peut s'agir de notes argumentées ou de propositions d'amendements envoyées par un organisme à la demande du parlementaire, d'une audition organisée par le parlementaire dans le cadre de ses travaux, ou encore d'un appel téléphonique à l'initiative d'un collaborateur du Président de la République pour demander des précisions à la suite d'un entretien avec un représentant associatif.

Si ce critère constitue un obstacle à la restitution de l'empreinte normative en excluant, de fait, une partie des actions d'influence exercées par les lobbies, il crée également des distorsions entre les représentants d'intérêts eux-mêmes puisque les lobbies les « mieux installés », devenus interlocuteurs privilégiés des décideurs, peuvent se retrouver avec des obligations déclaratives moindres par rapport aux groupes d'intérêts à la notoriété plus restreinte⁵⁷.

Par ailleurs, si les décideurs publics ont une part de responsabilité dans le choix des personnes consultées, il a été décidé de les exonérer d'obligation légale susceptible d'entraver la libre expression du suffrage ou le bon fonctionnement de l'action gouvernementale dans la lignée de l'avis du Conseil d'État du 24 mars 2016⁵⁸. Une décision qui, dans le cadre des débats parlementaires, a pu être critiquée au nom de la remise en cause de l'utilité même du registre. Certains parlementaires souhaitaient, notamment, imposer une forme de réciprocité avec l'obligation pour les responsables publics de consulter le registre afin de s'assurer que les représentants d'intérêts qui les sollicitent sont effectivement déclarés et reconnus⁵⁹. Plus récemment, des députés et associations soutenaient l'obligation de transparence des agendas des parlementaires dans le cadre de leurs relations avec les lobbies.

Le Président de la délégation, sur ce dernier sujet, souscrit à la logique d'exempter le parlementaire de toute obligation au nom de sa liberté totale d'action. En revanche, il souscrit au caractère paradoxal de limiter le « *reporting* » des représentants d'intérêts aux seuls contacts qui sont à leur initiative. Ce postulat interdit définitivement toute logique de recherche d'une empreinte normative, et tronque totalement l'exercice. D'autant

⁵⁷ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.35.

⁵⁸ Avis du Conseil d'Etat du 24 mars 2016, p.14 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3623-ace.pdf>

⁵⁹ Sébastien Denaja, rapport au nom de la commission des Lois, 2016, p.221.

qu'en cas de litige, il est souvent impossible de tracer qui a été à l'origine de telle réunion ou de tel échange téléphonique, surtout lorsque les relations existent et sont établies entre un parlementaire et un représentant d'intérêts. En fait, cette limitation rend caduque la recherche de l'empreinte normative « vue d'un représentant d'intérêts » (c'est-à-dire le recensement de toutes les influences qu'il a eu sur un texte), et rend toute situation d'« oubli » du représentant d'intérêts, dans son « *reporting* », à peu près intraçable (il est probable qu'un député ne saura pas, un an après les faits, dire si dans le cadre d'interactions fréquentes avec un représentant d'intérêts telle ou telle interaction était de son initiative ou non). En somme, le Président de la délégation pense qu'il faudra, à terme, reposer cette question essentielle de « tracer » une interaction en fonction de qui en a été à l'origine.

Critique n°4 : Un décret d'application trop restrictif, en particulier s'agissant du contenu des informations à déclarer

Comme mentionné précédemment, les articles 18-3 et 18-8 de la loi relative à la transparence de la vie publique, dans leur rédaction issue de l'article 25 de la « Loi Sapin 2 », renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de préciser plusieurs dispositions du texte, telles que la définition des représentants d'intérêts, le rythme et les modalités de communication et de publication des informations transmises par les représentants d'intérêts à la Haute Autorité⁶⁰.

Ce décret constituait ainsi un enjeu important au regard de la portée et de l'efficacité réelle du registre, notamment en matière de restitution de l'empreinte normative. Il a fait l'objet de plusieurs critiques à l'occasion de sa publication, accusé d'« *affaiblir l'intention du législateur*⁶¹ » pour la Haute Autorité ou encore de vider de sa substance l'esprit de la loi pour les associations citoyennes⁶².

⁶⁰ Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.1 <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Deliberation-2017-35.pdf>

⁶¹ Rapport d'activité 2017, Haute Autorité, p.88.

⁶² Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.30.

À partir de l'avis du 5 avril 2017⁶³ de la Haute Autorité sur le projet de décret⁶⁴ et des auditions menées par le Président de la délégation dans le cadre de ses travaux depuis le début de la législature, les points suivants constituent les principales limites du décret :

- *Des critères de définition du représentant d'intérêts et de l'action de représentation d'intérêts difficiles à appliquer* : les seuils retenus pour qualifier l'activité principale⁶⁵ et l'activité régulière⁶⁶ dont dépend l'inscription de l'organisme sur le registre constituent le meilleur exemple. Outre le fait que tout seuil est par définition arbitraire, la Haute Autorité regrette, dans son avis, que le nombre de contacts nécessaires, sur une même année, pour qu'une personne morale soit qualifiée de représentant d'intérêts, soit à la fois disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le texte et source de difficultés pratiques importantes : « [...] 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 »⁶⁷. Les seuils retenus sont ainsi susceptibles de générer une réelle complexité administrative et ne sont pas de nature à assurer durablement l'efficacité et la lisibilité du dispositif législatif⁶⁸;
- *Un rythme de communication insuffisant* : les représentants d'intérêts doivent effectuer une seule déclaration par an, trois mois après leur arrêté des comptes. Ainsi, pour une action d'influence effectuée en janvier, par exemple, il faudra attendre près de quinze mois avant

⁶³ Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.1 <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Deliberation-2017-35.pdf>

⁶⁴ La quasi-totalité des observations formulées par la Haute Autorité dans son avis sur le projet de décret n'ayant pas été prises en compte par le pouvoir réglementaire, elles demeurent valables pour le décret adopté le 9 mai 2017 (source : Rapport d'activités 2017, HATVP p.90)

⁶⁵ Si la personne consacre plus de la moitié de son temps, sur une période de six mois, à préparer, organiser et réaliser des actions de représentation d'intérêts.

⁶⁶ Si elle a réalisé à elle seule plus de dix actions d'influence au cours des douze derniers mois.

⁶⁷ Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.5 <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Deliberation-2017-35.pdf>

⁶⁸ A ce titre, il faut noter que la Haute Autorité a publié, en octobre 2018, cinquante pages de lignes directrices visant à préciser les modalités de mise en œuvre de la loi et du décret et expliciter les notions encore floues qui y sont utilisées <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Lignes-directrices-octobre-2018.pdf>

qu'elle ne soit rendue publique sur le registre⁶⁹. Les actions de lobbying n'étant pas datées dans le répertoire, cet écart temporel entre le calendrier politique et le calendrier déclaratif est renforcé au détriment de l'efficacité du dispositif⁷⁰ ;

- *Une liste des informations devant être déclarées par les représentants d'intérêts qui restreint la portée du dispositif législatif*⁷¹ : la Haute Autorité regrette des données insuffisamment précises⁷² qui ne permettront pas aux citoyens de comprendre l'élaboration des décisions publiques comme le souhaitait initialement le législateur⁷³ et comme l'avait validé le Conseil constitutionnel, sous réserve que chaque action d'influence ne soit pas individuellement déclarée⁷⁴. Elle considère que les informations suivantes auraient pu utilement être ajoutées : les décisions publiques⁷⁵ sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts ; la période pendant laquelle les différentes actions de lobbying ont été entreprises ; les personnes physiques qui, au sein de la personne morale, se sont effectivement livrées aux différentes actions d'influence ; la fonction exercée par le ou les responsables publics avec lesquels les lobbys sont entrés en contact. D'autres parties prenantes, telles que l'ONG Transparency International, proposent que les positions défendues par les représentants d'intérêts apparaissent clairement sur le registre dans le cadre de l'action d'influence effectuée⁷⁶.

Le Président de la délégation considère que ce point est majeur et que le décret n'a pas, en effet, respecté l'intention du législateur clairement exprimée. Ne pas mentionner

⁶⁹ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.35.

⁷⁰ Dans son avis sur le projet de décret, la Haute Autorité rappelle que la plupart des pays étrangers ayant mis en place un dispositif similaire ont opté pour une périodicité des déclarations plus soutenue (trois fois par an en Irlande, quatre fois par an aux Etats-Unis par exemple). Voir avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.7

⁷¹ Les lignes directrices de la Haute Autorité publiées en octobre 2018 précisent la manière dont doivent être remplis les champs de texte, ce qui a permis d'améliorer la qualité des déclarations d'une année sur l'autre <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Lignes-directrices-octobre-2018.pdf>

⁷² A ce titre, la Haute Autorité donne notamment les exemples des registres irlandais et canadien qui contiennent des informations bien plus nombreuses sans compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics ni l'activité des représentants d'intérêts. Voir avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.9

⁷³ Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.7 <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Deliberation-2017-35.pdf>

⁷⁴ Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016. Sur les informations qui doivent être communiquées à la Haute Autorité par les représentants d'intérêts, le Conseil constitutionnel précise que cette obligation porte sur des données d'ensemble et des montants globaux.

⁷⁵ Dans leurs déclarations, les représentants d'intérêts déclarent leurs activités de manière groupée en fonction de l'objectif de lobbying, sans forcément les rattacher à la décision publique spécifiquement visée.

⁷⁶ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.35.

le texte sur lequel on souhaite influencer, par exemple, vide totalement de sa substance la raison d'être du « *reporting* ». Ce dernier se limite alors à un rapport d'activités du représentant d'intérêts qui peut servir à ses clients ou ses actionnaires, mais en aucun cas ne permet d'atteindre le but poursuivi. En somme, la question du « *reporting* », relevant d'un décret, devient un élément essentiel du dispositif législatif qui peut dans les faits lui faire véritablement manquer son objectif originel.

Le Président de la délégation préconise une refonte de la granularité du « *reporting* » auquel sont soumis les représentants d'intérêts avec, comme ligne de conduite, de respecter l'intention du législateur : suivre les actions du représentant d'intérêts sur tel ou tel texte. De même, la question de la fréquence du « *reporting* » se pose et, le Président de la délégation, recommande une commination trimestrielle. De ses échanges avec les représentants d'intérêts qui suivent leurs interactions au quotidien via un « *reporting* » mensuel, ce choix de fréquence ne poserait pas de difficulté opérationnelle. En revanche, l'abaissement du seuil des dix communications pour qualifier l'activité régulière ne lui semble pas une priorité, mais peut s'envisager comme évolution dès lors que le dispositif aura fait ses preuves – ce qui est encore loin d'être le cas.

Critique n°5 : Si l'intention du législateur de tracer l'empreinte normative des lois n'est pas respectée, il est temps de recentrer cette notion pour passer d'une « empreinte normative absolue » inatteignable à une « empreinte normative vue du représentant d'intérêts à 360° » qui, elle, est souhaitable et atteignable

L'empreinte normative, c'est-à-dire la possibilité de restituer l'ensemble des éléments et personnes qui ont eu un impact sur l'élaboration de la norme, est au cœur des débats sur l'intention du législateur au moment de l'élaboration de la « Loi Sapin 2 ». En effet, comme développé précédemment, le législateur s'est largement inspiré des préconisations du Président de la Haute Autorité, Jean-Louis Nadal, dans son rapport *Renouer la confiance publique* pour proposer son projet de régulation du lobbying. Or, dans son rapport, Jean-Louis Nadal préconise non seulement la création d'un répertoire des représentants d'intérêts, mais également de faire apparaître l'empreinte normative de la loi et du règlement⁷⁷, un complément nécessaire au

⁷⁷ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, proposition n°11, 2015, p.77.

registre selon lui. En effet, dans son rapport, Jean-Louis Nadal qualifie l’empreinte normative de la manière suivante : « *L’empreinte normative consiste à joindre à un texte normatif la liste des personnes entendues par les responsables publics dans le cadre de son élaboration, de la rédaction du projet à son entrée en vigueur, aussi bien à l’échelle législative que réglementaire.*⁷⁸ » Il s’agit ainsi de pouvoir identifier, grâce à l’empreinte normative, l’ensemble des participants à l’élaboration de la décision publique, à chaque étape du processus, et non de chercher à retracer dans le détail l’origine de chaque article du texte publié ou de chaque amendement déposé. D’autres organisations comme l’OCDE ou l’ONG Transparency International ont soutenu cette proposition dès 2010⁷⁹. Ce faisant, la traçabilité de la norme serait profondément améliorée et l’information du citoyen renforcée grâce à une meilleure transparence de chaque étape du processus normatif⁸⁰. Jean-Louis Nadal va également plus loin en précisant qu’il s’agit d’un véritable corollaire à la création d’un répertoire qui ne doit pas constituer un simple annuaire des représentants d’intérêts inexploitable par le citoyen.

C’est bien sur cet aspect que la « Loi Sapin 2 » apparaît comme particulièrement lacunaire puisque, comme développé précédemment, le contenu de la loi et de son décret ne permet pas d’atteindre cet objectif au sens de la qualification donnée par Jean-Louis Nadal. Dans son avis sur le projet de décret, la Haute Autorité confirmait ainsi que le répertoire des représentants d’intérêts prévu par le décret ne correspondait pas au champ que le législateur a entendu lui donner alors même « *qu’il fera peser des contraintes importantes sur les représentants d’intérêts et mobilisera des moyens publics dédiés* »⁸¹. Le pouvoir réglementaire serait ainsi allé à l’encontre de l’intention première du législateur avec notamment, la production d’un décret au champ trop restrictif. Cette interrogation sur l’objectif du législateur avec la « Loi Sapin 2 » peut également être mise en perspective avec la démarche du Conseil d’État qui, dans son avis du 24 mars 2016, a cherché à recadrer le projet initial pour mieux protéger le décideur public et avec la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2016⁸² qui consacre la liberté d’entreprendre au regard des obligations déclaratives des représentants d’intérêts.

⁷⁸ *Ibid*, p.76.

⁷⁹ OCDE, Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l’intégrité des activités de lobbying, 2010.

⁸⁰ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, proposition n°11, 2015, p.78.

⁸¹ Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d’intérêts – Haute Autorité p.11.

⁸² Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016.

Dans ce cadre, le Président de la délégation considère légitime de s'interroger sur le sens à donner au dispositif actuel d'encadrement du lobbying afin de le faire progresser dans la direction tracée par le législateur au moment de la « Loi Sapin 2 ».

- Renoncer au mythe de « l’empreinte normative absolue » qui se heurte à une double impossibilité

Pour le Président de la délégation, l'une des questions sous-jacentes sur ce point est de savoir dans quelles mesures l'on peut reconstituer « l'empreinte normative absolue », c'est-à-dire la volonté de comprendre tout ce qui a influencé la fabrique de la loi. Il considère, à ce titre, que vouloir reconstituer l'ensemble des facteurs qui ont influencé une loi ou un amendement pour mesurer le poids relatif de chaque facteur est un mythe fondateur de la transparence totale qui se révèle vain. Pour exemple, un ministre qui initie une loi ou un député qui élabore un amendement le fait en fonction de son expérience personnelle, de ses convictions voire de ses croyances, de l'image ou de la connaissance qu'il se fait du sujet. Ainsi, vouloir détourner chacun de ces facteurs d'influence, par exemple en tentant d'identifier comment la religion de tel ou tel a pu influencer son vote ou ses amendements sur la loi élargissant la PMA à toutes les femmes, ce serait comme vouloir comprendre comment l'expérience de DRH de l'actuelle ministre du travail a pu, au travers des cas qu'elle a rencontrés, influencer ses arbitrages.

En ce sens, pour le Président de la délégation, il faut renoncer à cette idée qui consiste à déshumaniser la décision politique pour disséquer ses facteurs d'influence, au risque de tomber dans une négation du libre arbitre du responsable politique et du contrat démocratique qui l'a mené là où il est. L'initiateur de la loi doit assumer le texte ou la conviction qu'il porte, mais il ne peut et ne doit expliquer l'ensemble des facteurs d'influence qui l'ont amené à faire cette proposition, ni justifier la raison pour laquelle il a forgé telle ou telle conviction et donc telle ou telle décision.

Par ailleurs, l'idée de contraindre par les textes les parlementaires à tracer toutes les influences subies lors de l'élaboration ou du vote d'une loi, y compris donc pour leurs amendements, relèverait d'une grave atteinte à leur liberté.

- **L’empreinte normative « vue des représentants d’intérêts »**

Dès lors que l’on renonce à ce mythe fondateur, la question qui se pose est double pour le Président de la délégation. En effet, dans l’optique de détourner cette influence spécifique de l’intérêt particulier sur la proposition publique, puis sur le vote, deux interrogations émergent :

- **Peut-on recentrer l’objectif de l’empreinte normative sur l’action des représentants d’intérêts sur l’élaboration des textes de façon contraignante, et auquel cas sur qui cette contrainte doit-elle peser ?** En effet, dès lors que ces « influenceurs » relèvent de représentants d’intérêts structurés, et donc répertoriés comme tels, alors les données de l’équation changent : il s’agit non plus de reconstituer les tenants et les aboutissants d’une décision, mais bien de savoir comment des intérêts particuliers ont délibérément tenté d’influencer un texte. C’est-à-dire de détourner l’impact des représentants d’intérêts sur l’élaboration de la décision ;
- **Peut-on développer de « bonnes pratiques » politiques initiées par les parlementaires eux-mêmes qui favorisent une transparence nouvelle ?**

Le Président de la délégation est ainsi d’avis de recentrer le dispositif actuel d’encadrement du lobbying sur la restitution de « l’empreinte normative à 360° » des représentants d’intérêts sur la décision publique avec des obligations de transparence renforcées pour ces derniers. Si la « Loi Sapin 2 » a, pour la première fois, qualifié les représentants d’intérêts en vue de leur imposer des règles dans leurs rapports avec les responsables publics, il était dans l’intention du législateur de vouloir arriver à connaître l’impact réel de ces derniers sur l’élaboration des textes. Il s’agit là, pour le Président de la délégation, d’une intention qui doit être réaffirmée pour pouvoir être mise en œuvre.

Le Président de la délégation est ainsi favorable au développement des règles et des actions qui permettront de faire apparaître l’empreinte effective des lobbies sur l’élaboration de la norme et de retracer leur impact à 360 degrés. Le renforcement de la granularité des informations communiquées dans le registre est, à ce titre, essentiel. Mais d’autres options sont à prendre en compte comme, par exemple, compléter le dispositif

actuel avec le développement de « pratiques politiques », telles que la publication des rencontres des parlementaires avec les lobbies, comme le préconisait Jean-Louis Nadal dans son rapport, ou bien encore le « *sourcing* » des amendements qui aurait l'avantage de faire apparaître une partie des résultats obtenus par les lobbies dans le cadre de leur stratégie d'influence, et pas seulement les moyens mis en œuvre pour ce faire (*voir infra*).

En conclusion, si la « Loi Sapin 2 » constitue une avancée majeure dans la régulation du lobbying en France en plaçant notre pays au même niveau que nombre de ses partenaires européens et internationaux, le dispositif prévu comporte de nombreuses limites, notamment dues à sa mise en œuvre réglementaire, et n'atteint pas les objectifs contenus dans l'intention du législateur en matière d'empreinte normative, de traçabilité de la norme et d'information du citoyen.

Deuxième Partie – Après quatre ans de mise en œuvre, les premiers enseignements et une dynamique volontariste sous la 15^{ème} législature

Si ce rapport ne prétend pas, après quatre années d'application, rendre compte d'un bilan exhaustif de la mise en œuvre de la loi, le Président de la délégation considère qu'au vu des enjeux et des éléments qui lui ont été rapportés, il est nécessaire de tirer de premiers enseignements de la mise en œuvre du dispositif et de ses résultats pour identifier les points de blocage et pistes de solution concrètes afin de poursuivre les objectifs initiaux fixés par le législateur et répondre à l'attente citoyenne. Pour ce faire, a été organisé, à son initiative les 15 et 16 mai 2019, un colloque de deux jours à l'Assemblée nationale sur les enjeux autour du lobbying. Réunis pendant « 48h » dans le cadre de conférences et de tables rondes, les principaux acteurs du lobbying – Haute Autorité, associations, universitaires, représentants d'intérêts, journalistes et politiques – ont pu débattre des premiers enseignements à tirer de ces deux premières années de mise en œuvre et de propositions concrètes d'améliorations.

Cette deuxième partie propose ainsi de revenir, dans un premier temps, sur les premières observations de la Haute Autorité quant à la mise en place du dispositif depuis quatre ans avant, dans un second temps, de développer les conclusions principales du colloque « 48h Chrono : regards croisés sur le lobbying » organisé à l'Assemblée nationale en mai 2019.

2.1 Retour d'expérience : principales observations de la Haute Autorité depuis quatre ans

Accompagnement et pédagogie renforcés pour un début d'exercice difficile

Dans son rapport d'activités 2017, la Haute Autorité insiste sur un début d'exercice difficile au regard d'une contrainte temporelle liée à la publication tardive du décret qui n'a pas permis une période transitoire suffisamment longue pour que les représentants d'intérêts s'approprient dans de bonnes conditions leurs nouvelles obligations⁸³. Surtout, elle met en avant les difficultés liées à la complexité du cadre légal et réglementaire de la « Loi Sapin 2 ». Comme

⁸³ Rapport d'activité 2017, Haute Autorité, p.95.

susmentionné, le dispositif prévu par la loi et son décret a nécessité la production de cinquante pages de lignes directrices⁸⁴ pour répondre aux nombreuses questions juridiques⁸⁵ soulevées par ce nouveau cadre juridique et ainsi accompagner les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations légales. Pour ce faire, la Haute Autorité a procédé en plusieurs temps en associant, à chaque fois, les principales parties prenantes concernées :

- Lancement d'une consultation publique⁸⁶ d'un mois dix jours après la publication du décret afin de recueillir l'avis des principaux acteurs sur les grandes notions de la loi et du décret ;
- Rédaction de lignes directrices, publiées début juillet 2017, pour préciser la définition du représentant d'intérêts ainsi que les informations à communiquer lors de la phase d'inscription (1^{er} juillet au 31 décembre 2017) ;
- Création de groupes de travail thématiques par type de structures de représentants d'intérêts et lancement d'une seconde consultation publique en ligne ;
- Rédaction d'une deuxième version des lignes directrices, publiée en janvier 2018, qui précise les informations à communiquer dans le cadre des déclarations d'activités annuelles ;
- Création d'une ligne téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts⁸⁷ à l'ouverture du répertoire ;
- Développement d'un moteur de recherche permettant d'explorer facilement le contenu du répertoire en fonction de ses centres d'intérêt et création d'un tableau de bord permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire pour faciliter l'appropriation et la compréhension du registre par le citoyen.

⁸⁴ <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Lignes-directrices-octobre-2018.pdf>

⁸⁵ Elles portaient notamment sur : l'attribution aux personnes morales des actions réalisées par des personnes physiques pour les organisations ayant des structures complexes : groupe de sociétés, recours à des sociétés de portage, sous-traitance, etc. ; le type de décisions publiques visées (décisions portant sur les installations classées pour la protection de l'environnement, procédures de cession de participations publiques) ; quelques précisions sur des notions juridiques générales (associations à objet culturel, organisations d'employeurs) etc.

⁸⁶ Celle-ci a donné lieu à 249 contributions qui ont été synthétisées et prises en compte dans l'élaboration des premières lignes directrices. Elles ont fait apparaître d'importantes différences d'interprétation en fonction des questions et du type d'acteurs – Rapport d'activité 2017 Haute Autorité, p.96.

⁸⁷ Plus d'un milliers d'appels entre juillet et décembre 2017.

La Haute Autorité explique dans ce premier rapport que la difficulté à appréhender le dispositif pour les lobbies tient ainsi principalement à deux éléments :

- La complexité des définitions du représentant d'intérêts et des actions de représentation d'intérêts qui nécessite de développer une expertise avec le recours à des personnes en interne ou en externe capables de distinguer ces éléments dans l'activité de la structure ;
- La nécessité d'un suivi très détaillé de leur activité⁸⁸ ressentie comme une charge supplémentaire, en particulier pour les petites structures⁸⁹, à la fois dans la perspective des rapports d'activités à remettre à la Haute Autorité et afin de pouvoir justifier la non-déclaration de telle ou telle action en cas de contrôle⁹⁰.

Pour la Haute Autorité, ce travail de concertation et d'accompagnement a mis en avant le besoin de sécurité juridique fortement exprimé par les représentants d'intérêts, en particulier une demande d'interprétation précise des textes au regard de l'architecture complexe du dispositif et de notions parfois très floues ou imprécises. Cet accompagnement s'est poursuivi tout le long de la phase d'inscription avec l'organisation de conférences et sessions de formation auprès de plus de huit cents professionnels du secteur.

Une première année de plein exercice au bilan relativement satisfaisant

L'année 2018 a marqué la première année de plein exercice du registre des représentants d'intérêts. Avec plus de 1700⁹¹ entités inscrites et 6300 activités de représentation d'intérêts déclarées début 2019⁹², la Haute Autorité a choisi de dresser un premier bilan du dispositif dans

⁸⁸ L'enjeu du suivi des actions de représentation d'intérêts est majeur, ces actions pouvant être menées par des personnes occupant des fonctions très différentes, au sein de plusieurs services d'une même structure. Le cas des actions effectuées par ces derniers est emblématique des nouvelles pratiques qui doivent s'instaurer pour respecter la loi, les dirigeants étant rarement habitués à transmettre à d'autres des éléments relatifs à leur activité, afin qu'elle soit répertoriée – voir Rapport d'activité 2017 Haute Autorité, p.104.

⁸⁹ Pour la Haute Autorité, l'extension aux collectivités territoriales va rendre plus prégnante encore cette inégalité, une multitude de petites entreprises et structures entrant alors dans le champ du registre – voir Rapport d'activité 2017, Haute Autorité, p.105.

⁹⁰ Rapport d'activité 2017, Haute Autorité, p.103.

⁹¹ 816 entités inscrites en 2017 et 957 au cours de l'année 2018, dont 321 n'ayant aucune action de lobbying à déclarer pour le second semestre 2017 (possibilité donnée par la Haute Autorité) – Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.67.

⁹² Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.66.

son rapport d'activités 2018 afin d'identifier les principales difficultés et d'élaborer de bonnes pratiques en la matière, et ce toujours en concertation avec les représentants d'intérêts.

Ce premier bilan se veut contrasté, les avancées reconnues s'accompagnant encore de plusieurs limites, liées principalement au contenu du décret d'application de la loi.

Premières déclarations d'activités⁹³ : quelques tendances ...

- Les cinq domaines d'intervention les plus déclarés sont l'agriculture, les taxes, le système de santé, les énergies renouvelables et le budget ;
- Les cabinets de conseil dont le lobbying est le cœur de métier sont les acteurs qui déclarent le plus d'activités (14 en moyenne). Les associations ou ONG arrivent en deuxième place ;
- La plupart de ces actions visent à influencer la rédaction de la loi ;
- Les décideurs les plus visés sont le Gouvernement et le Parlement pour 60% des actions, et la loi est le seul type de décision publique ciblée dans 38% des cas ;
- Ces actions de lobbying s'exercent surtout via des discussions informelles ou des réunions en tête à tête ;
- Les pratiques de déclarations sont très hétérogènes, plus ou moins détaillées et de qualité inégale ;
- L'« objet »⁹⁴ des fiches d'activités est la notion la plus mal maîtrisée. Celui-ci doit s'entendre comme l'objectif poursuivi par l'action de lobbying. Or, de nombreux « objets » déclarés rendent seulement compte d'événements (réunion, rendez-vous) sans donner les informations sur le contexte et le résultat recherché à l'occasion de ceux-ci ;
- Vingt-six questions juridiques ont nécessité une prise de position écrite, et certaines ont nourri les lignes directrices amendées de la Haute Autorité.

Si de nombreux représentants d'intérêts se sont conformés au dispositif et que la Haute Autorité reconnaît une amélioration globale de la qualité des informations enregistrées par les

⁹³ En moyenne, ce sont 5,15 actions de lobbying qui sont déclarées par représentants d'intérêts - Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.69.

⁹⁴ L'article 4 du décret du 9 mai 2017 précise que « les questions sur lesquelles ont porté [les actions de représentation d'intérêts, sont] identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention. » L'objet d'une action de représentation d'intérêts est la principale information autour de laquelle s'articule chaque déclaration d'activités et doit donc s'entendre comme l'objectif poursuivi – Rapport d'activités 2018 Haute Autorité, p.73

représentants d'intérêts avec ce second exercice⁹⁵, ce premier véritable retour d'expérience a confirmé les difficultés que la Haute Autorité avait pressenties dans son rapport d'activité précédent : les définitions du représentant d'intérêts et de l'action de lobbying, comme prévues par le décret du 9 mai 2017, sont à la fois trop larges et trop restreintes au détriment de l'efficacité du dispositif :

- L'intégration dans le champ du registre des actions de lobbying effectuées sur des décisions individuelles ou des marchés publics par exemple, complexifie la traçabilité de l'empreinte normative sur l'élaboration de la norme ;
- Les critères cumulatifs nécessaires pour entrer dans la qualification de représentant d'intérêts (critères organique et matériel) peuvent être à l'origine de difficultés d'interprétation. Le cas des banques d'affaires, qui a fait l'objet de développements dans le rapport rendu en avril 2018 par les députés Olivier Marleix et Guillaume Kasbarian⁹⁶ sur les rachats d'entreprises françaises, illustre ces difficultés puisque ces dernières ne s'estiment pas lobbyistes en ce qu'elles interviennent dans le cadre d'une prestation de services ou de financement et non pour modifier la législation ;
- Le critère de définition du lobbying « à l'initiative » du représentant d'intérêts est trop restrictif, excluant des pratiques quotidiennes comme des auditions menées à la demande des parlementaires ;
- Plusieurs cas de décisions individuelles qui n'ont pas été traités par le décret restent indéterminés.

Par conséquent, la Haute Autorité confirme que les critères légaux et réglementaires retenus « conduisent à une définition du lobbying différente de ce qu'est véritablement cette

⁹⁵ Dans son communiqué de presse du 3 juin 2019, la Haute Autorité précise que : « Les fiches d'activités communiquées par les représentants d'intérêts répondent mieux aux exigences de clarté et de lisibilité que s'était fixée la Haute Autorité pour atteindre l'ambition de transparence prévue par la loi : pour l'exercice 2018, 61% d'entre elles sont conformes à ces exigences, contre seulement 44% pour l'exercice 2017. » <https://www.hatvp.fr/presse/repertoire-des-representants-dinterets-bilan-de-lexercice-2018/>.

⁹⁶Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé - 19 avril 2018 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-enq/r0897-tl.asp>

activité ⁹⁷». Elle recommande, dès lors, dans sa proposition n°7⁹⁸, que le registre des représentants d'intérêts soit recentré sur son objectif premier : *obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement*.

Des premiers contrôles qui posent la question de l'opérationnalité du régime de sanction prévu par la loi

La Haute Autorité a lancé en 2018 plus d'une centaine de contrôles⁹⁹ afin d'identifier les représentants d'intérêts non inscrits à l'échéance de 2017. Effectués sur la base d'un suivi de l'actualité législative et réglementaire et de signalements, ces contrôles ont abouti à une vingtaine de nouvelles inscriptions sur le répertoire.

Des contrôles sur pièces ont également été déclenchés pour vérifier le contenu des déclarations d'activités et de moyens. Au cours de ces contrôles, la Haute Autorité a relevé l'hétérogénéité des pratiques de déclarations, mais également une complexité réelle à établir l'élément intentionnel d'un manquement¹⁰⁰ du fait de la difficile qualification d'une action de représentation d'intérêts au sens de la loi. Par ailleurs, elle regrette le choix d'un régime de sanctions pénales peu adapté pour sanctionner les manquements à ce type de dispositif : « *Il implique, pour une non-communication d'information à la Haute Autorité, une procédure longue et lourde, pour aboutir, in fine, à une condamnation à une peine probablement perçue comme légère par celui qui la subit* ¹⁰¹ ». Elle prône, par conséquent, un système de sanction administrative¹⁰² afin d'être en mesure d'apporter une réponse rapide et proportionnée aux manquements constatés comme d'autres autorités administratives indépendantes en disposent.

Aussi, la Haute Autorité insiste sur l'efficacité de la pratique dite du « *name and shame* » ¹⁰³. En effet, dans le cadre de ces pouvoirs de contrôle, la Haute Autorité a prévu un dispositif s'en inspirant fortement : les représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire qui

⁹⁷ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.75.

⁹⁸ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.77.

⁹⁹ L'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 confie à la Haute Autorité la mission de s'assurer du respect des obligations des représentants d'intérêts. Pour cela, il lui octroie des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place.

¹⁰⁰ Rapport d'activité 2018 Haute Autorité, p.88.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Au stade de la première lecture à l'Assemblée, le projet de loi prévoyait de doter la Haute Autorité d'un tel pouvoir. A l'issue de la procédure de contrôle, elle aurait alors pu prononcer une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 50 000€. Cette disposition a été abandonnée à l'issue de la commission mixte paritaire.

¹⁰³ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.86.

n'ont pas effectué leurs déclarations d'activités dans les délais sont inscrits sur une liste des « *Représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi* », liste qui est publique et consultable sur son site internet. Cette pratique consiste ainsi à utiliser le levier de la réputation pour inciter les acteurs à régulariser leur situation. Un tel affichage public peut tout à fait compromettre l'activité des lobbies si les responsables publics décident d'interrompre leurs relations avec ceux présents sur cette liste. À titre indicatif, cent quatre-vingt-quatre représentants d'intérêts¹⁰⁴ n'étaient pas à jour de leurs obligations pour l'exercice 2018¹⁰⁵ au moment de la publication du rapport d'activités de la Haute Autorité.

Pour conclure, la Haute Autorité regrette la complexité du système de sanctions prévu par la loi qui rend particulièrement difficile la mise en œuvre des contrôles et n'est pas, de fait, suffisamment dissuasif¹⁰⁶. Elle y renouvelle ainsi sa proposition de passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative dans sa proposition n°8¹⁰⁷.

2.2 Les regards croisés des principaux acteurs : « 48h chrono » de débats à l'Assemblée pour un lobbying plus éthique et transparent

« 48h » sur le lobbying : une première à l'Assemblée nationale

Convaincu du rôle majeur que les parlementaires ont à jouer pour progresser sur la thématique du lobbying, en tant qu'acteurs de ces interactions d'abord, mais aussi en tant que législateur en mesure de proposer des évolutions en la matière, le Président de la délégation a souhaité organiser sur deux jours, dans les murs de l'Assemblée, un colloque autour du lobbying avec les principales parties prenantes.

À partir de l'analyse de l'existant et des propositions qui auront pu émerger pendant ces « 48h », ce temps long de réflexion de haut niveau avait ainsi vocation à aboutir à la production

¹⁰⁴ Le représentant d'intérêts peut à tout moment régulariser sa situation et être retiré de la liste.

¹⁰⁵ Leur exercice comptable se clôturant le 31 décembre, ils avaient jusqu'au 31 mars 2019 pour déclarer leurs activités de lobbying effectuées en 2018, ainsi que les moyens alloués à ces actions.

¹⁰⁶ Pour exemple, le montant maximal des amendes encourues (75000€ pour les personnes morales) demeure négligeable pour les grandes entreprises.

¹⁰⁷ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.89.

d'un rapport assorti d'un certain nombre de constats et de recommandations pour faire évoluer le droit et les pratiques.

Les 15 et 16 mai 2019, ce sont donc près de trois-cents personnes qui se sont réunies à l'Assemblée nationale pour prendre part aux conférences, ateliers et tables rondes organisés à cette occasion¹⁰⁸, témoignant de l'intérêt des citoyens pour cette question. Une trentaine d'intervenants, parmi lesquels plusieurs acteurs institutionnels (le Président de l'Assemblée, la Déontologue et la Haute Autorité), des représentants d'intérêts, des associations citoyennes, des universitaires, des politiques et des journalistes, sont venus témoigner, débattre, croiser leurs idées et formuler des propositions concrètes sur l'état du droit et des pratiques en matière de lobbying.

En faisant le choix de présenter un panorama global de l'existant sur le lobbying afin d'identifier les principaux enjeux et tenter d'y répondre concrètement, ces « 48h » ont été l'occasion de traiter un grand nombre de sujets, bien au-delà des seules relations entre lobbies et députés.

Cette démarche inédite, au sein d'un lieu incontournable des interactions entre les lobbies et les responsables politiques, comme l'a rappelé dans son intervention¹⁰⁹ le professeur de sciences politiques, Guillaume Courty, en indiquant que l'utilisation du terme de « lobbying » sur des écrans géants dans cette enceinte relevait d'une première, s'est construite autour de sept temps forts :

1. Une conférence inaugurale pour poser les principaux enjeux démocratiques autour de l'actualité du lobbying ;
2. Une conférence-débat pour comparer les différentes règles et pratiques existantes en matière de lobbying à l'échelle européenne¹¹⁰ ;

¹⁰⁸ Voir le Programme du colloque en ANNEXE N°2 du rapport et sur le site : https://www.sylvainwaserman.fr/wp-content/uploads/2019/04/Programme_48h_Lobbying_Assembl%C3%A9e_VF.pdf

¹⁰⁹ Intervention de Guillaume Courty lors de la Conférence inaugurale : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7629978_5cdc27581e9ba

¹¹⁰ Présence de représentants de la Haute Autorité, du registre de transparence irlandais (SIPO) et du registre de transparence européen.

3. Une conférence-débat pour comprendre la réalité des différentes formes et métiers du lobbying ;
4. Une table ronde pour questionner l'état du droit et ses pistes d'évolution ;
5. Une nouvelle table ronde pour débattre du sujet de la transparence et des opportunités que constitue le développement de « bonnes pratiques » ;
6. Une table ronde consacrée au regard des équipes parlementaires sur cette question, députés comme collaborateurs ;
7. Une conférence-bilan autour de quatre intervenants pour dégager les « scénarii possibles » pour le lobbying de demain

Cette première à l'Assemblée nationale a également été marquée par une innovation : l'organisation, à partir de trente propositions¹¹¹, d'un débat numérique citoyen¹¹² sur une journée afin de nourrir les échanges du colloque. Avec plus d'une centaine de connexions et soixante-dix-neuf propositions formulées¹¹³, ce débat numérique a constitué un franc succès et a permis d'enrichir le contenu des tables rondes organisées lors de la deuxième journée.

Des constats partagés et des pistes de solutions nombreuses pour avancer concrètement vers un lobbying responsable et transparent

La diversité des thématiques et la richesse des échanges ont permis de dégager un certain nombre de constats et pistes de **solutions partagés** parmi les différents intervenants, des points de convergence qui ont démontré, en particulier, les bénéfices apportés par la « Loi Sapin 2 » en proposant une régulation du lobbying et la volonté de chacun d'avancer positivement sur le sujet, parmi lesquels :

¹¹¹ Document sur les « 30 proposition à débattre » dans le cadre du débat numérique citoyen : <https://drive.google.com/file/d/1X8CbDpvP9dvgsLAWqy9QDa6bMCa6WIFQ/view>

¹¹² Plateforme du débat numérique citoyen KLAXOON : <https://app.klaxoon.com/participate/brainstorm/3XAP7A>

¹¹³ Synthèse du colloque : « 48h Chrono : Regards croisés sur le lobbying » : <https://www.sylvainwaserman.fr/wp-content/uploads/2019/06/48h-Chrono-Lobbying-Synth%c3%a8se-Les-grandes-id%c3%a9es.pdf>

- Un **consensus fort** s'est dégagé sur l'importance d'appliquer les mêmes obligations déclaratives et déontologiques aux lobbies, quels qu'ils soient (entreprises, associations professionnelles, cabinets, ONG, etc.). Aussi, ce consensus s'est révélé sur la nécessité d'étendre la définition de représentant d'intérêts aux associations représentatives d'élus, aux associations à objet culturel, ou encore aux syndicats, considérant ces exceptions trop restrictives et injustifiées ;
- Des **consensus relativement importants** ont émergé sur les propositions et constats suivants :
 - Le registre des représentants d'intérêts constitue une véritable avancée pour la transparence de la vie publique et un premier bon outil pour la régulation du lobbying ;
 - Les pistes de progression souhaitables : étendre et simplifier la définition de représentants d'intérêts, comptabiliser les communications à l'initiative des responsables publics, réviser le champ des sanctions qui n'apparaissent pas opérationnelles aujourd'hui ;
- Les différents intervenants ont **convergé** sur la nécessité d'une plus grande transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les décideurs publics. En particulier, sur la nécessité que cette charge pèse davantage sur le décideur (effet autorégulateur intéressant) ;
- Une **forme de consensus** s'est opérée sur la question de la publication des agendas en « *open data* » des responsables publics, élus comme hauts fonctionnaires. Si chacun a reconnu l'utilité d'une telle pratique pour renforcer la transparence et répondre aux limites des déclarations du registre, des divergences se sont fait connaître sur la possibilité d'en faire une obligation réglementaire et sur la nécessité que cette charge pèse avant tout sur les lobbies en tant que principaux solliciteurs. *A minima*, cette obligation de publicité pourrait s'appliquer aux Rapporteurs des textes et Présidents de commissions ;

- Une **autre forme de consensus** s'est également dégagée sur l'idée de développer la pratique du « *sourcing* » des amendements¹¹⁴, une pratique utile à la transparence, mais difficile à rendre systématique et contraignante au regard de la Constitution ;
- Sur le sujet spécifique de la situation des **équipes parlementaires** au sein de l'Assemblée nationale qui a fait l'objet d'une table ronde, les intervenants se sont entendus sur le fait que les collaborateurs parlementaires constituent des « cibles » d'influence dans le cadre des activités de lobbying et que cela mérite d'être discuté au regard de l'absence de règles déontologiques spécifiques qui s'appliquent à eux et des risques de conflits d'intérêts qui sont susceptibles d'émerger en conséquence. À ce titre, tout le monde a convergé sur l'importance du travail du déontologue de l'Assemblée pour répondre aux difficultés rencontrées par les députés et collaborateurs en la matière, ainsi que la nécessité de renforcer ses moyens si ses missions venaient à s'accroître.

D'autres enseignements et quelques pistes de solutions avancées ont fait l'objet de **divergences**, en raison notamment du risque de sur-réglementation de l'activité jugée contre-productive :

- Renforcer la granularité des déclarations d'activités des représentants d'intérêts sur le registre et passer à un rythme semestriel de transmission de ces déclarations (réviser notamment la rédaction du décret d'application pour ce faire), car le citoyen est aujourd'hui dans l'incapacité d'avoir accès à l'impact réel des activités de lobbying (empreinte normative) sur le processus normatif ;
- Préciser et renforcer les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts. À ce titre, la rédaction par décret du Code de déontologie prévu par la loi serait utile ;
- Conserver l'extension du champ du registre aux actions d'influence réalisées auprès des élus locaux et prévoir cette extension pour le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ;

¹¹⁴ Pratique qui consiste à indiquer l'origine du dispositif ou de la rédaction de l'amendement proposé par le parlementaire.

- Instaurer un Code de déontologie pour les collaborateurs de députés au même titre que ce qui existe pour les députés.

Ces « 48h » ont permis de tirer les quatre enseignements suivants :

1. Ce temps de réflexion et de débat, qui s'ajoute aux observations de la Haute Autorité, a permis de comprendre l'origine des principales limites au dispositif juridique actuel. La construction et le contenu du décret d'application étant une fois de plus mis en avant comme une atteinte à l'efficacité du cadre existant ;
2. Les responsables publics sont appelés à prendre leur part de responsabilité pour une plus grande transparence, éthique et acceptation du lobbying ;
3. La régulation du lobbying ne peut pas se faire qu'avec des règles, le développement des « bonnes pratiques » est un levier efficace et nécessaire ;
4. Les acteurs du lobbying sont volontaires et forces de propositions pour progresser vers une régulation plus effective et souhaitent être associés à cette démarche.

2.3 La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2019 : un ensemble d'avancées déterminantes pour rendre le dispositif plus efficace dans le cadre des relations lobbies-députés

Pour répondre aux attentes citoyennes et aux exigences démocratiques nouvelles, le Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, a lancé en novembre 2018 un groupe de travail, composé des présidents de l'ensemble des groupes politiques, afin de préparer la révision du Règlement de l'Assemblée, à Constitution inchangée, et ainsi, rénover profondément la vie parlementaire.

Cette phase de concertation s'est inscrite dans le prolongement de la réflexion engagée au début de la législature dans le cadre des groupes de travail transpartisans sur les réformes de l'Assemblée nationale lancés au mois de septembre 2017 par l'ancien Président François de Rugy¹¹⁵. Celle-ci a porté ses fruits avec le dépôt d'un projet de réforme le 29 avril 2019.

¹¹⁵ Ces groupes de travail avaient pour thèmes : le statut des députés et leurs moyens de travail ; les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires ; la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition ; les moyens de contrôle et d'évaluation ; le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ; la démocratie numérique

Parmi les axes de cette réforme figure un panel de dispositions visant à intégrer dans le nouveau Règlement les évolutions engagées par les « Lois Confiance » du 15 septembre 2017 et la quasi-totalité des propositions formulées en la matière par Agnès Roblot-Troizier, Déontologue de l'Assemblée nationale, dans son rapport¹¹⁶ remis au Président et au Bureau de l'Assemblée en janvier 2019. Ces dispositions ont deux objectifs : le renforcement du dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et la clarification du rôle du déontologue de l'Assemblée. En 2014 déjà, sous l'impulsion des lois sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, les règles relatives à la déontologie avaient été inscrites dans le Règlement de l'Assemblée avec la réforme de l'ancien Président Claude Bartolone.

Les « Lois Confiance » du 15 septembre 2017

Les « Lois Confiance » ont été les premières lois votées sous la nouvelle législature. Leur objectif : moraliser et assainir la vie publique avec un renforcement des règles relatives à l'éthique et à la transparence afin de restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la démocratie.

Le texte proscriit ainsi définitivement certaines pratiques qui ont contribué à fissurer le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants.

Parmi les mesures prévues par le texte, plusieurs visent à compléter le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts existant pour les responsables publics, notamment dans le cadre de leurs relations avec les lobbies.

Les principales mesures :

- Obligation pour tout prétendant à une élection de posséder un casier judiciaire B2 vierge de toute peine d'inéligibilité prononcée pour des crimes ou des manquements à la probité ;
- Interdiction de recrutement par un membre du Gouvernement, un parlementaire ou un titulaire de fonctions exécutives locales, d'un membre de sa famille proche ;
- Création d'un « registre des déports » afin que les parlementaires qui s'estiment en situation de conflit d'intérêts sur un texte de loi puissent se mettre en retrait. Chaque assemblée détermine les modalités de tenue de ce registre ;

et les nouvelles formes de participation citoyenne ; l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel.

¹¹⁶ *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, rapport remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019.

- Renforcement des prérogatives du déontologue de l'Assemblée nationale et du Comité de déontologie du Sénat, en leur conférant un droit de communication de tout document utile ;
- Interdiction aux parlementaires d'exercer l'activité de représentants d'intérêts ;
- Interdiction pour les lobbies de rémunérer les collaborateurs parlementaires, ceux du Président de la République ou les membres des cabinets ministériels ;
- Suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), une liste de frais éligibles est définie et les remboursements se font désormais sur justificatifs. Ce nouveau régime de prise en charge des frais de mandat est déterminé par les bureaux de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire ;
- Suppression de la réserve parlementaire.

Dans le prolongement de l'ambition des « Lois Confiance », la résolution portant réforme du Règlement de l'Assemblée nationale¹¹⁷, adoptée le 4 juin 2019, donne un nouvel élan à la déontologie parlementaire avec des mesures fortes visant à garantir le respect, par les députés, de leurs obligations en matière de transparence et de déontologie. Pour la première fois, les députés affirment une telle ambition de transparence sur des obligations qui leur incombent.

Le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts est sensiblement renouvelé et enrichi grâce à :

- Des **règles plus précises encadrant les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat**, notamment en veillant à prévenir ou faire cesser toute situation de conflits d'intérêts ;
- La **clarification de la notion de conflit d'intérêts** conformément aux « Lois Confiance ». En particulier, est précisé dans le nouveau Règlement à l'article 80-1 qu'« *Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.* » ;
- L'introduction de plusieurs modalités de prévention et de gestion des conflits d'intérêts :

¹¹⁷ Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/ta/ta0281.pdf>

- La consécration de la pratique de **la déclaration écrite ou orale *ad hoc* d'intérêts** permettant à tout député de rendre public un intérêt en lien avec le sujet abordé conformément aux propositions de la Déontologue ;
 - La mise en place d'un **registre des « déports »** recensant les cas dans lesquels des députés s'abstiennent de participer à certains travaux parlementaires (voter ou débattre d'un texte par exemple) en raison d'une situation de conflit d'intérêts conformément aux « Lois Confiance » et au nouveau Règlement de l'Assemblée nationale. La pratique du « déport » est nouvelle et doit être davantage précisée. Ainsi, la notion de conflit d'intérêts a été précisée par la Déontologue (par exemple, un parlementaire issu du secteur de l'agriculture peut voter un texte de loi relatif au domaine agricole : le conflit d'intérêts n'est pas constitué lorsque le bénéfice du vote concerne une large catégorie de personnes). Il serait nécessaire de préciser maintenant des exemples concrets de cas pratiques relevant de la procédure de déport pour mieux l'illustrer et permettre à chacun de se l'approprier ;
 - La reconnaissance de **la possibilité pour un député de renoncer à l'exercice de certaines fonctions qui le placeraient en situation de conflit d'intérêts** conformément aux recommandations de la Déontologue.
- **L'inscription dans le Règlement des obligations déclaratives des députés relatives aux dons, avantages et voyages à l'invitation de tiers** qui figurent actuellement dans le Code de déontologie¹¹⁸ ;
 - La **publicité des déclarations des députés relatives aux dons, avantages et voyages à l'invitation d'un tiers dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat** conformément à la proposition de la Déontologue en ce sens ;
 - La publicité des avis rendus par la Déontologue sur les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts, sur le Code de déontologie et sur le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts ainsi que sur le régime de prise en charge des frais de mandat et sur la liste des frais éligibles.

¹¹⁸ ANNEXE N°3, Code de déontologie des députés, article 7.

Après un accroissement des moyens mis à disposition du déontologue pour faire face à une augmentation considérable des sollicitations qui lui ont été adressées depuis le début de la nouvelle législature, le nouveau Règlement s'attache également à clarifier ses missions et pouvoirs qui ont été étendus par les « Lois Confiance » :

- Le droit de communication du déontologue est consacré ;
- Le champ de sa mission de consultation est étendu au régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que sur la liste des frais éligibles. Il est chargé du contrôle de l'utilisation de ces frais de mandat ;
- Le pouvoir d'injonction de la Déontologue, dévolu par les « Lois Confiance », est consacré dans le cas d'emploi comme collaborateur par un député d'un membre de sa famille éloignée ou d'un membre de la famille éloignée d'un autre parlementaire ;
- Le respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts est placé sous le contrôle du déontologue conformément aux dispositions de la « Loi Sapin 2 ». En cas de manquement constaté à ce code, le déontologue saisit le Président de l'Assemblée nationale qui peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure [qui peut être rendue publique].

En reprenant la majorité des recommandations d'Agnès Roblot-Troizier, Déontologue de l'Assemblée nationale¹¹⁹, en faisant de la déontologie un axe fort de la vie parlementaire avec le renforcement des obligations de transparence des députés en matière d'exemplarité et en accroissant le contrôle des représentants d'intérêts, le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale voulu par le Président Richard Ferrand, ancre définitivement les exigences démocratiques nouvelles d'éthique, de probité et de transparence dans le fonctionnement de la démocratie parlementaire.

¹¹⁹ *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, rapport remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019.

Le 9 octobre 2019, le Bureau de l'Assemblée, sur proposition du Président, a fixé les modalités de mise en œuvre du nouveau Règlement¹²⁰ et révisé le Code de déontologie des députés¹²¹ par coordination avec les modifications apportées au Règlement, après avis de la Déontologue. Ont notamment été définies les modalités du dépôt et de tenue du registre public des dépôts, et précisées les obligations relatives aux dons et invitations à des voyages, en particulier les conditions de publicité des déclarations¹²².

Après l'adoption des « Lois Confiance » en début de législature, la réforme du Règlement de l'Assemblée de 2019 marque ainsi un tournant dans la mise en œuvre de relations plus transparentes, responsables et de confiance entre les députés et les représentants d'intérêts.

2.4. Une conviction : la nécessité de franchir une nouvelle étape

Les enseignements du retour d'expérience et des exigences démocratiques fortes qui nous incitent à progresser davantage

Si les lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013, la « Loi Sapin 2 » de 2016 et les « Lois Confiance » de 2017 ont profondément modifié le paysage de la vie publique française en faisant de la transparence à l'égard des citoyens, de la probité et de l'exemplarité des responsables publics des conditions essentielles au bon fonctionnement de la démocratie française, elles n'ont pas tout résolu et constituent de premières étapes vers la restauration de la confiance des citoyens en l'action publique. Pour le Président de la délégation, il appartient désormais aux responsables publics de s'emparer de nouvelles opportunités pour faire progresser le droit et les pratiques en matière de lobbying et, plus largement, en matière de gestion des conflits d'intérêts.

¹²⁰ Le Bureau a notamment fixé à 150€ le montant au-dessus duquel les dons, invitations et avantages qui bénéficient aux députés à raison de leur mandat doivent être déclarés au déontologue, et ce dans un délai d'un mois à compter de leur réception. Les acceptations d'invitation à un voyage devront, elles, être déclarées préalablement au voyage et être accompagnées d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement.

¹²¹ Voir ANNEXE N°3.

¹²² Les déclarations des dons et invitations à un voyage publiées sur le site de l'Assemblée devront mentionner le nom du député bénéficiaire, l'intitulé du don ou voyage, le nom du donateur ou de la puissance invitante, la date de réception du don ou de celle du voyage. La publicité d'une invitation à un voyage devra intervenir à l'issue du déplacement.

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2019 a constitué une opportunité et une étape décisive en ce sens pour les députés ; il s'agit maintenant de réussir la mise en œuvre et de rechercher les voies de progrès pour franchir une nouvelle étape, sur le court et moyen terme. Une étape nécessaire qui doit concerner tant les responsables publics, eux-mêmes, que les lobbies - tant le chemin de la reconquête de l'opinion citoyenne est encore long.

Troisième Partie – Dix idées structurantes qui fondent les propositions d'évolution

Sur la base de cet état des lieux, du retour d'expérience de la Haute Autorité et des principales conclusions de l'évènement « 48h chrono », le Président de la délégation a retenu dix idées structurantes qui fondent ses préconisations. Il lui semble important de les expliciter à ce stade, avant de formuler des préconisations précises.

Idée n°1 : L'Assemblée nationale doit être l'artisan d'un nouveau rapport aux lobbies dans un contexte de co-construction de la décision avec les citoyens.

La co-construction induit une consultation des parties prenantes et donc des représentants d'intérêts. Celle-ci peut valablement s'opérer moyennant quatre conditions : la transparence, l'absence de conflits d'intérêts, le jugement libre et non faussé du décideur public et la mise en place d'une gouvernance adaptée. C'est pourquoi, dans cette logique de co-construction assumée, la régulation des rapports aux lobbies, dont la transparence constitue un élément clef, devient plus prégnante encore aujourd'hui et nécessite que l'on réévalue le dispositif actuel.

C'est à l'Assemblée nationale d'ouvrir la voie en la matière, plus qu'à tout autre. Issue du peuple et en prise directe avec les représentants d'intérêts ; l'Assemblée doit savoir prendre en compte l'attente citoyenne en matière d'indépendance des députés par rapport aux lobbies dans la recherche de l'intérêt général et doit agir et innover pour y répondre.

Idée n°2 : La transparence a une multiplicité d'objectifs qu'il faut être en mesure de distinguer pour organiser au mieux le rapport aux représentants d'intérêts.

Les objectifs de la transparence sont les suivants :

- D'une part, **permettre l'évaluation du travail parlementaire**. Un objectif qui s'inscrit dans le respect du principe de responsabilité des députés précisé dans le Code de

déontologie comme suit : « *Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.* » (Article 4) ;

- D'autre part, **permettre un contrôle citoyen sur l'activité des représentants d'intérêts** (avoir accès à leurs actions de lobbying grâce à la restitution de leur empreinte normative pour mieux suivre l'influence des intérêts particuliers sur l'intérêt général) ;
- Et enfin, **prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts et la corruption.**

À chacun de ces objectifs correspondent des réponses et des modalités de mise en œuvre différentes. Mélanger ces trois objectifs, ce serait risquer de manquer la cible en visant des modalités de mise en œuvre inopérantes au regard de l'objectif poursuivi. Pour exemple, faire le choix d'une obligation légale plutôt que de la promotion d'une « bonne pratique » doit dépendre de l'objectif fixé.

Sur ce point, le choix du bon niveau de norme, et donc de réponse, à apporter pour chacun de ces objectifs s'est affiné, au fil du temps, pour arriver à un modèle viable :

- **Évaluer le travail et l'action parlementaires** : pour y parvenir, la réponse en matière de transparence repose davantage sur le développement de « bonnes pratiques » dans le respect des droits constitutionnels des représentants de la Nation. Le cas échéant, la réponse peut être de nature réglementaire dans un cadre strict qui n'entrave ni la liberté parlementaire ni les droits de l'opposition (exemple du Code de déontologie des députés¹²³ au sein duquel sont édictés principes déontologiques et obligations déclaratives). Cela implique, pour une véritable opérationnalité et efficacité de ces « bonnes pratiques », la mise en place d'outils de gestion à la portée des parlementaires ;
- **Suivre et avoir un droit de regard sur l'impact d'intérêts particuliers sur les décisions publiques** : avec la « Loi Sapin 2 », le législateur a fait un choix très clair puisque la charge des obligations de transparence repose uniquement sur les représentants d'intérêts dans le

¹²³ L'Assemblée nationale s'est dotée, en 2011, par une décision de son Bureau en date du 6 avril, d'un Code de déontologie, d'un déontologue et de nouvelles obligations déclaratives pour les députés.

cadre de leurs relations avec les décideurs publics avec, en cas de manquement à leurs obligations, un système de sanctions échelonnées ;

- **Prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts et la corruption** : la réponse en matière de transparence relève ici de l'obligation législative avec, notamment, les déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus et la mise en place d'un système de sanctions pénales en cas de manquement à ces obligations déclaratives.

Idée n°3 : Les « pratiques parlementaires » doivent trouver toute leur place au côté des obligations législatives et réglementaires qui encadrent les rapports aux lobbies.

Pour progresser en matière de transparence sur l'action parlementaire, il est donc nécessaire de donner toute sa place au développement des « bonnes pratiques » au Parlement afin d'éviter l'écueil de l'inefficacité avec la multiplication d'obligations réglementaires.

En effet, comme développé précédemment, l'un des enjeux lorsque l'on réfléchit aux possibilités d'évolution de la réglementation actuelle et des pratiques en matière de transparence du lobbying est de savoir distinguer les réponses qui doivent relever de la loi, du règlement ou encore de la pratique politique en fonction de l'objectif poursuivi. Ce travail de distinction constitue un impératif tant le niveau de norme est déterminant dans la mise en œuvre effective de telle ou telle disposition.

Pour exemple, aujourd'hui, plusieurs associations citoyennes plaident pour que les parlementaires publient leurs rencontres avec les lobbies. Sans se positionner sur le fond, cette proposition doit être réfléchie sur le plan de l'opérationnalité et du respect des principes démocratiques. En effet, élever cette proposition au rang d'une obligation réglementaire impliquerait un contrôle et, le cas échéant, des sanctions contre des parlementaires par une instance (le Bureau de chaque assemblée) qui reflète les équilibres politiques de chaque hémicycle. Ce faisant, cette obligation réglementaire absolue faite aux parlementaires en matière de transparence des agendas se heurterait au principe démocratique de liberté parlementaire et aux droits de l'opposition. En revanche, cette obligation pourrait être associée à un moment précis de la vie de député, par exemple lorsqu'il est rapporteur d'un texte : c'est

ainsi que les rapporteurs doivent, de par le règlement intérieur, rendre compte de toutes les auditions des représentants d'intérêts menées lors de leurs travaux et ils pourraient, dès lors, avoir des obligations supplémentaires quant aux rencontres en dehors du cadre des auditions formelles (*voir infra* Quatrième Partie).

Ainsi, pour des raisons qui tiennent à la conformité avec la Constitution, mais aussi à l'opérationnalité et à la garantie du respect des principes démocratiques, un certain nombre d'évolutions en matière de transparence du lobbying doivent prendre la forme de « pratiques politiques » et être promues dans le cadre d'une démarche volontaire individuelle ou collective au niveau des groupes politiques. Ces pratiques politiques, si elles s'imposaient dans les faits, constitueraient une véritable « marque de fabrique parlementaire », expression de la volonté de l'Assemblée nationale de répondre à une attente citoyenne forte.

Idée n°4 : La recherche de l'« empreinte normative absolue » est un mythe qu'il faut déconstruire.

Cependant, la restitution de l'empreinte normative d'un représentant d'intérêts sur un texte est un objectif souhaitable et atteignable qui faisait partie de l'intention première du législateur. Ainsi, comme développé en première partie, le Président de la délégation est d'avis de recentrer le dispositif actuel d'encadrement du lobbying sur la restitution de l'empreinte normative à 360° des représentants d'intérêts sur la décision publique avec des obligations de transparence renforcées pour ces derniers.

Pour atteindre cet objectif, il sera notamment nécessaire de simplifier, à terme, la définition du représentant d'intérêts, et de préciser et compléter les obligations qui pèsent sur les représentants d'intérêts en matière de « *reporting* » de leurs activités auprès de la Haute Autorité. Le développement de pratiques politiques nouvelles pour les élus, comme la publication des agendas ou le « *sourcing* » des amendements, constitue également un complément nécessaire afin d'être en mesure de faire apparaître de manière effective l'impact des lobbies sur le processus d'élaboration de la norme.

Idée n°5 : La prévention des conflits d'intérêts est un élément clef de la relation aux lobbies.

Le cadre législatif et réglementaire, ainsi que de nombreux outils, existent pour mieux prévenir et lutter efficacement contre les conflits d'intérêts. La réforme du Règlement de l'Assemblée de juin 2019 a marqué une nouvelle étape déterminante en ce sens avec une volonté de transparence sans précédent des députés dans le cadre du dispositif de prévention des conflits d'intérêts prévu à l'Assemblée nationale.

Toutefois, le Président de la délégation insiste sur la nécessité d'appliquer des obligations corollaires à celles qui concernent les députés aux collaborateurs de députés et de compléter les obligations qui pèsent actuellement sur les représentants d'intérêts dans le cadre de leurs relations avec les parlementaires afin de sécuriser véritablement l'édifice du nouveau Règlement et protéger, ainsi, le député en lui permettant de respecter pleinement ses obligations déontologiques et déclaratives.

Il est, en effet, essentiel que le responsable public qu'est l'élu soit, en toutes circonstances, en mesure de se conformer à ses obligations pour préserver les équilibres et règles du jeu démocratique. Or, le cadre légal qui régit actuellement les rapports entre les représentants d'intérêts et les équipes parlementaires et, notamment, celui qui encadre l'articulation des activités professionnelles des députés et de leurs collaborateurs avec les contraintes du mandat parlementaire connaît des imprécisions et des incohérences qu'il faut résoudre.

Pour exemple, lors de ses échanges avec la Haute Autorité, celle-ci a notifié au Président de la délégation l'existence d'un *hiatus* créé par les « Lois Confiance » s'agissant de l'interdiction pour les collaborateurs d'être rémunérés par des représentants d'intérêts et les dispositions corollaires applicables aux parlementaires qui prohibent seulement l'exercice de fonctions de représentation d'intérêts, à proprement parler, au sein de ces entreprises de conseil.

Précisions sur le cadre légal existant relatif à l'interdiction d'exercer au sein de sociétés de conseil pour les députés et leurs collaborateurs

S'agissant des députés, la loi organique « Confiance » a complété le régime des incompatibilités, en introduisant deux nouveaux articles dans le code électoral :

« Art. L.O. 146-1. – Il est interdit à tout député de :

« 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ;

« 2° Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a été initiée dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ;

« 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article L.O. 146. »

« Art. L.O. 146-2. – Il est interdit à tout député d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil.

« Il est interdit à tout député d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme :

« 1° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil, s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ;

« 2° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article L.O. 146. »

S'agissant des collaborateurs, c'est un amendement de la Députée Delphine Batho qui a introduit un 2°bis à l'article 18-5 de la loi relative à la transparence de la vie publique au terme duquel les représentants d'intérêts doivent :

« S'abstenir de verser toute rémunération [...] aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe parlementaire. »

Pour rappel, cet amendement a été adopté malgré l'avis défavorable du Gouvernement qui estimait qu'il appartenait aux bureaux des assemblées de fixer une telle règle et un avis défavorable de la Présidente et Rapporteuse de la commission des Lois au nom de la liberté contractuelle. Il a été complété par la suite au stade de la commission mixte paritaire pour

étendre la prohibition aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels.

Par conséquent, **il est aujourd’hui totalement interdit à un collaborateur d’exercer une activité professionnelle, quelle qu’elle soit, au sein d’une société qui fait du lobbying, mais cela est possible pour le député tant que celui-ci n’exerce pas une activité de représentation d’intérêts à proprement parler au sein de cette société.** Cette interdiction est donc plus large pour les collaborateurs parlementaires que pour les députés.

Par ailleurs, l’interdiction qui concerne les collaborateurs est aujourd’hui dépourvue de toute opérationnalité. En effet, le régime des incompatibilités étant sous le contrôle de chaque assemblée, cette interdiction n’est pas contrôlée actuellement, ni par la Haute Autorité en raison de l’autonomie des assemblées ni par les assemblées elles-mêmes en raison de l’absence de cette disposition dans leur règlement respectif.

Idée n°6 : Le système de sanction prévu en cas de manquement des représentants d’intérêts à leurs obligations nécessite des ajustements.

Comme développé en première partie, le régime de sanction prévu par la « Loi Sapin 2 » en cas de manquement des représentants d’intérêts à leurs obligations est insuffisant. La solution pénale sans gradation avec des sanctions administratives flexibles rend le système peu opérant. Il nécessite d’être refondu pour que les sanctions actuelles soient réellement dissuasives et opérationnelles.

Aussi, à l’Assemblée nationale, si les missions du déontologue ont été élargies dans le cadre du nouveau Règlement avec, notamment, le contrôle du respect du Code de conduite des représentants d’intérêts, ce code doit encore être actualisé et enrichi pour tenir compte des dispositions des lois « Sapin 2 » et « Confiance » et pour que des sanctions soient réellement mises en œuvre en cas de non-respect de ce code par les lobbies. L’interdiction pour les lobbies de rémunérer des collaborateurs parlementaires fait partie des dispositions à ajouter dans ce code puisque, comme évoqué précédemment, cette interdiction, aujourd’hui prévue par la loi relative à la transparence de la vie publique, n’est pas opérationnelle d’un point de vue du contrôle en raison de l’autonomie des assemblées.

Idée n°7 : Les groupes d'études pourraient prendre une dimension nouvelle pour devenir de véritables ateliers de la co-construction législative.

La transparence des activités des groupes d'études pourrait utilement se développer et leur mode de gestion être davantage formalisé, une évolution facilitée par le caractère transpartisan de ces groupes. En particulier, la publication systématique sur le site de l'Assemblée des comptes rendus des réunions de ces groupes, sauf caractère exceptionnel, pourrait constituer une étape souhaitable à moyen terme. Aussi, parce qu'ils sont des lieux d'échanges et de dialogue naturels entre les députés et les représentants d'intérêts, l'élaboration d'une « Charte de fonctionnement » des groupes d'études serait en mesure de conforter ce principe de transparence.

Les groupes d'études à l'Assemblée nationale¹²⁴

Les groupes d'études sont des instances ouvertes à tous les députés et constituées pour approfondir et suivre des questions spécifiques, qu'elles soient de nature politique, économique, sociale ou internationale. Ces instances n'interviennent pas directement dans la procédure législative. Leur mission est d'assurer une veille juridique et technique sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi par les commissions permanentes (problématique, secteur d'activité, etc.). Les groupes d'études sont également le lieu de discussions et d'échanges irremplaçables entre députés de tous bords.

Afin d'assurer le respect des prescriptions de l'article 23 du Règlement, qui interdit la constitution au sein de l'Assemblée nationale de « *groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif* », ainsi que « *la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents [...] tendant à la défense des mêmes intérêts* », la création de groupes d'études est soumise à une procédure d'agrément par le Bureau.

Chaque demande de création présentée par un député est instruite par une délégation spécialisée du Bureau de l'Assemblée nationale, présidée par un vice-président (en l'occurrence, la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études). Avant de présenter ses conclusions, la délégation consulte la commission permanente compétente afin de savoir si

¹²⁴ <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-groupes-d-etudes>

l'objet du groupe lui semble compatible avec l'exercice de ses compétences règlementaires et la conduite de ses travaux. Ensuite, sur rapport de sa délégation, le Bureau donne ou refuse son agrément à la création du groupe d'études. C'est également au Bureau que revient la tâche de désigner le groupe politique auquel est attribuée la présidence du groupe d'études. Il appartient ensuite au groupe politique de désigner le président du groupe d'études, cette présidence revenant le plus souvent *de facto* au député à l'origine de la demande. Un certain nombre de groupes d'études dispose même d'une co-présidence.

L'agrément donne droit à un certain nombre de facilités matérielles de fonctionnement (possibilité de réserver des salles de réunion, facilités de tirage et d'envoi de convocations, assistance, sur la base du volontariat, d'un fonctionnaire chargé d'en assurer le secrétariat). En revanche, les groupes d'études ne bénéficient d'aucun crédit de fonctionnement.

Le nombre de groupes d'études agréés par le Bureau de l'Assemblée nationale a connu une croissance continue depuis 1958, passant d'une vingtaine dans les années 1970 et d'une quarantaine dans les années 1980 à une centaine depuis les années 2000. Fin 2019, on en dénombrait 122. Les thèmes couverts sont des plus divers : sectes, assurances, tourisme, ruralité, villes et banlieues, langues régionales, longévité, prisons, protection des animaux, etc.

Idée n°8 : La mise en place d'une plateforme numérique ouverte pour que les lobbies déposent, de façon publique, leurs propositions d'amendements et les mettent à disposition de tous les députés.

Parce que l'Assemblée est issue du peuple et en prise directe avec ses concitoyens électeurs, c'est à elle d'innover et d'initier une dynamique inédite pour que les citoyens s'approprient le processus législatif et en deviennent les acteurs dans la logique de co-construction actuelle de la décision. Dans la lignée des propositions des députées Delphine O et Paula Forteza dans leurs rapports respectifs sur « *L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel* »¹²⁵ et « *La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne* »¹²⁶ réalisés dans le cadre des groupes de travail pour une nouvelle Assemblée, le Président de la délégation propose que l'Assemblée initie la mise en œuvre de nouveaux outils de transparence et de participation citoyenne.

¹²⁵ <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/ouverture/Rapport-1-GT7-ouverture.pdf>

¹²⁶ <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf>

En particulier, l'un de ces outils serait la mise en place d'**une plateforme de propositions d'amendements** sur laquelle les lobbies déposeraient leurs suggestions d'amendements, et dont tous les députés pourraient se saisir. Plus qu'un outil de la co-construction, cette plateforme répondrait de manière opérationnelle à l'obligation actuelle pour les représentants d'intérêts d'ouvrir leurs contributions à tous les députés, sans discrimination et quelle que soit leur appartenance politique¹²⁷.

Idée n°9 : La mise en place d'un véritable « système de gestion » des rapports entre les députés et les lobbies.

Pour que la dynamique en cours à l'Assemblée dans la refonte des rapports des députés aux lobbies porte ses fruits, notamment en ce qui concerne le développement de « pratiques politiques » innovantes, et que l'appropriation citoyenne du processus législatif se développe, il est indispensable de mettre en œuvre :

- Un instrument permettant de restituer la « valeur ajoutée parlementaire » sur les textes clefs. En effet, le Président de la délégation est attaché à la mise en évidence de ce qu'il appelle la « valeur ajoutée parlementaire ». Celle-ci se matérialise par l'écart entre le texte voté et le texte initial tel que déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée. L'ensemble des différences est l'expression de cette « valeur ajoutée parlementaire » ; en maîtriser l'ampleur et la nature permet de comprendre ce que le travail parlementaire a pu apporter et de le corréler, le cas échéant, avec les influences reçues. Nous pourrions ainsi démontrer que, si des lobbies tentent d'influencer le travail parlementaire, le Parlement, lui, fait toute la transparence sur ce qui a été retenu ou non ;

- Des outils simples, opérationnels et efficaces au service des parlementaires, en particulier pour la publication des agendas des députés dans le cadre de leurs rencontres avec les représentants d'intérêts ;

- Un pilotage précis avec un jeu d'indicateurs pertinents pour suivre et mesurer l'efficacité de ces nouveaux rapports, aussi bien pour les nouvelles obligations

¹²⁷ Article 7 du Code de conduite actuel des représentants d'intérêts http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

réglementaires que pour les « bonnes pratiques » parlementaires (exemple de la restitution du nombre d'amendements sourcés par le député). Pour ce faire, l'Assemblée nationale, soutenue en cela par son déontologue, doit mettre en place ses propres indicateurs de performance de son processus législatif. Il n'est pas normal, pour le Président de la délégation, qu'à l'heure actuelle, l'Assemblée ne maîtrise pas les indicateurs existants en la matière¹²⁸ et ne dispose pas de ses propres indicateurs.

Idée n°10 : Généraliser en l'état le système de transparence du lobbying applicable au Gouvernement et au Parlement aux exécutifs locaux est inopérant et n'est pas souhaitable.

Comme développé en première partie, le Président de la délégation s'oppose en l'état à l'extension du dispositif prévu par la « Loi Sapin 2 » aux collectivités territoriales du fait, notamment, de la différence de nature et d'échelle entre les décisions du législateur et celles des collectivités. Il préconise de reposer le débat et d'y apporter une solution alternative qui soit opérante et satisfaisante au regard de l'objectif premier de la loi avant l'extension du dispositif fixée au 1^{er} juillet 2022¹²⁹.

En revanche, il est indispensable, pour le Président de la délégation, de formaliser une obligation de mise en place d'un déontologue répondant à des critères d'indépendance précis au sein des collectivités, et de renforcer le rôle de la Haute Autorité auprès de ces dernières, notamment pour développer une doctrine de référence en matière de déontologie territoriale.

¹²⁸ Aujourd'hui, la référence en matière d'indicateurs sur l'activité des parlementaires est la plateforme internet [NosDéputés.fr](https://nosdeputes.fr) développée et enrichie par l'association [Regards citoyens](https://regardscitoyens.org/).

¹²⁹ L'extension devait initialement entrer en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2018. Avec l'article 65 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, cette entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} juillet 2021. Avec l'article 1^{er} octies AA de loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, cette entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} juillet 2022.

Quatrième Partie – Des propositions, à court et moyen termes, pour progresser vers un lobbying plus responsable et transparent

C'est sur le bilan contrasté des premiers résultats de la mise en œuvre de la « Loi Sapin 2 », et avec les convictions développées lors des travaux sur le sujet qui s'expriment au travers des dix idées structurantes, que le Président de la délégation propose dans ce rapport des pistes de solution pour progresser vers un lobbying plus transparent et responsable.

4.1 Des scénarii à court et moyen termes

Les propositions du présent rapport s'articulent autour de grands axes et s'organisent en différentes actions et scénarii – court et moyen termes. En effet, certaines propositions sont réalisables dans le cadre des textes déjà en vigueur, d'autres en sont une implication directe ou constituent l'étape cible sur le moyen terme pour le Président de la délégation.

Plusieurs d'entre elles visent à figurer dans le nouveau Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts¹³⁰, dont la mission d'actualisation a été confiée au Président de la délégation à l'occasion de la réunion du Bureau du 6 mars 2019. Cette révision est notamment justifiée par les évolutions législatives récentes :

- Il doit être « toiletté » dans la mesure où il prévoit un certain nombre d'obligations qui ont été, pour partie, reprises par la « Loi Sapin 2 ». Il fait notamment référence à des obligations déclaratives qui entraînaient l'inscription des représentants d'intérêts sur un registre administré par l'Assemblée nationale. Or, avec la création d'un registre unique, géré par la Haute Autorité, le registre de l'Assemblée a été supprimé bien qu'il y soit toujours fait référence dans le Code ;
- Cette révision peut également prendre en compte d'autres dispositions de la « Loi Sapin 2 » puisque celle-ci a choisi de respecter l'autonomie des assemblées en prévoyant que les obligations déontologiques des représentants d'intérêts, dans leurs relations avec le milieu

¹³⁰ Voir ANNEXE N°4 : Code de conduite des représentants d'intérêts révisé.

parlementaire et le contrôle de ces obligations, relèvent non de la Haute Autorité, mais des instances des assemblées¹³¹ ;

- La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 4 juin 2019, induit également une révision du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts avec avis de la Déontologue de l'Assemblée.

4.2 Neuf axes pour sécuriser l'édifice existant et donner un nouvel élan à la régulation du lobbying en France

AXE N°1 : AFFIRMER UNE PRATIQUE POLITIQUE NOUVELLE AVEC LA PUBLICATION DES AGENDAS DES PARLEMENTAIRES ET LE SOURCING DES AMENDEMENTS

La transparence constitue aujourd'hui l'une des exigences citoyennes les plus fortes sur le sujet du lobbying. À juste titre, les politiques publiques sont aujourd'hui de plus en plus co-construites, et ce dialogue continu avec les parties prenantes au sein du processus décisionnel se doit d'être transparent : c'est l'une des trois conditions de la légitimité de la co-construction.

D'une part, cette transparence accrue répond à la défiance qu'expriment souvent nos concitoyens et, d'autre part, au droit de savoir quels groupes d'intérêts ont été consultés et/ou écoutés pour l'élaboration d'un texte, que ce soit dans le cadre de rencontres formelles ou informelles, ou encore via le dépôt d'amendements. En effet, cette transparence participe de l'explication que nous devons à nos concitoyens pour rendre compte de la façon dont nos lois sont élaborées.

Si les obligations des représentants d'intérêts en la matière sont légitimes et méritent encore d'être renforcées pour atteindre l'objectif d'une restitution à 360° de l'empreinte normative « vue des représentants d'intérêts » (voir AXE N°2), vouloir identifier de façon scientifique quels ont été les facteurs d'influence du législateur pour élaborer un texte ou un

¹³¹ La « Loi Sapin 2 » a modifié l'article 18-4 de la loi relative à la transparence de la vie publique qui dispose désormais : « *Les règles applicables aux représentants d'intérêts au sein de chaque assemblée parlementaire sont déterminées et mises en œuvre dans le respect des conditions fixées à l'article 4 quinquies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.* »

amendement constitue une illusion (voir Partie 1). De plus, l'obligation en la matière est vaine et se heurte à la liberté des députés et aux droits de l'opposition parlementaire. Dès lors, la thèse développée est que sur ce point deux chemins sont possibles et souhaitables, qui répondent à ce jeu de contraintes :

1. Promouvoir et développer les « bonnes pratiques » de publication des rencontres avec les lobbies et de « *sourcing* » des amendements de la part des députés et de leurs groupes politiques, et en faire une véritable « signature politique parlementaire » ;
2. Lorsqu'un député accepte le rôle de rapporteur d'un texte, rendre obligatoire la transparence de son agenda pour toute rencontre avec des lobbies dans le cadre de son travail sur le texte.¹³²

Il est essentiel de prendre en compte le fait que c'est à l'Assemblée nationale de montrer une voie nouvelle qui réponde aux attentes citoyennes en matière de transparence, parce que chaque député est représentant de la Nation, directement élu par les citoyens. Les députés, s'ils deviennent les fers de lance de cette approche, se rapprocheront de la promesse républicaine de la Révolution française dont l'Assemblée nationale est issue.

Proposition de court terme :

Proposition n°1 : Développer deux pratiques politiques qui deviendraient de véritables « marques de fabrique » parlementaires : la transparence des agendas et le « sourcing » des amendements.

Cette proposition s'articule ainsi autour de **deux pratiques** :

- **La transparence des agendas des parlementaires dans le cadre de leurs rencontres avec les lobbies** ; il s'agirait de rendre publique toute réunion ou rencontre avec un

¹³² Si depuis 2013, les rapports, avis et autres documents déposés sur le Bureau de l'Assemblée par une commission, une délégation, un office ou une autre instance de l'Assemblée doivent contenir, en annexe, la mention de l'ensemble des auditions menées par le rapporteur dans le cadre de son travail parlementaire, les rencontres du rapporteur avec des lobbies qui sortent du cadre officiel des auditions de la commission ne sont pas rendues publiques.

représentant d'intérêts et de compléter, dès lors, le dispositif actuel en matière de transparence du lobbying qui pèse sur les représentants d'intérêts ;

- **Le « *sourcing* » des amendements provenant des représentants d'intérêts**, autrement dit l'expression en toute transparence de l'origine de l'amendement porté par un parlementaire lorsque celui-ci a été proposé par un lobby et/ou élaboré avec lui. Tout parlementaire est libre de porter l'amendement qu'il souhaite, même s'il s'agit de la reprise telle qu'elle d'une proposition d'un représentant d'intérêts, et la pratique du « *sourcing* » ne limite en rien cette liberté. Toutefois, elle induit deux types de conséquences pour le parlementaire : être probablement plus vigilant sur les motivations et l'acceptabilité de la proposition formulée par le représentant d'intérêts et le cas échéant, rencontrer d'autres acteurs du secteur pour « contrebalancer » cet avis en cas de doute. Cette pratique c'est aussi pour les parlementaires faire preuve d'une certaine « honnêteté intellectuelle » : celle de citer ses sources et de l'assumer pleinement.

Les **modalités de mise en œuvre** de cette proposition seraient les suivantes :

- Ces deux initiatives¹³³ s'inscrivent dans une démarche volontaire et non obligatoire. En effet, le Président de la délégation considère qu'elles ne peuvent constituer des règles pour des raisons à la fois constitutionnelles¹³⁴ et de bon fonctionnement démocratique (voir Partie 2). Il s'agit de « bonnes pratiques » qui s'adressent aux groupes politiques de l'Assemblée ainsi qu'au libre arbitre de chaque député ;
- S'agissant précisément de la publicité des rencontres avec les lobbies, le Président de la délégation soutient les conclusions du rapport¹³⁵ de la députée Delphine O et la proposition de l'ONG Transparency International¹³⁶ : les outils existants ne sont pas adaptés et il est aujourd'hui très fastidieux de gérer cette transparence ; ainsi les outils mis à disposition des députés ne permettent pas de partager un agenda avec ses collaborateurs en circonscription

¹³³ Plusieurs députés rendent déjà leurs agendas transparents, soit sous un format ouvert, soit via des publications sur les réseaux sociaux ou sur leurs sites avec l'affichage de leurs rencontres avec des lobbies.

¹³⁴ S'agissant notamment de la pratique du « *sourcing* » des amendements, le droit d'amendement est consacré à l'article 44 de la Constitution.

¹³⁵ « *L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel* », décembre 2018, p.395. <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/ouverture/Rapport-1-GT7-ouverture.pdf>

¹³⁶ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.6.

et de déclarer simplement pour chaque rendez-vous s'il doit être rendu public ou non. L'exploitation des données dans un format unique pour tous les députés à l'aide d'un outil simple, probablement relié à leur messagerie, en rendrait l'analyse plus facile ;

- Concernant la pratique du « *sourcing* » des amendements, il s'agit très concrètement pour le parlementaire qui porte un amendement qui lui a été suggéré par un ou plusieurs lobbies ou élaboré largement avec eux, d'indiquer dans l'exposé des motifs dudit amendement l'origine du contributeur ou de la rédaction.

Cette nouvelle **approche permettrait** :

- De donner une véritable visibilité au citoyen sur le travail parlementaire et sur l'intervention des lobbies sur les textes de loi ;
- De remédier, pour partie, aux insuffisances du registre concernant la restitution de l'empreinte normative au regard des données restreintes à communiquer sur l'identité des responsables publics effectivement rencontrés ou sur les actions engagées et résultats obtenus par les représentants d'intérêts. En particulier, la pratique du « *sourcing* » des amendements est intéressante dans le sens où elle permet d'obtenir de la visibilité sur les moyens engagés par les lobbies, mais aussi sur les résultats qu'ils ont obtenus – une donnée absente du registre ;
- De faciliter le contrôle des déclarations d'activités des représentants d'intérêts par la Haute Autorité. Cette vision plus globale des relations entre représentants d'intérêts et parlementaires permettrait à la Haute Autorité d'évaluer la cohérence entre les données fournies par les lobbies et celles rendues publiques par les parlementaires à partir de comparaisons entre ces deux sphères de données ;
- D'inciter les parlementaires à prendre en compte des demandes diverses émanant de représentants d'intérêts, et se faire ainsi l'écho de l'expression de la pluralité des intérêts dans la société¹³⁷ en préconisant ceux dont il estime qu'il répond à un intérêt général, le tout de façon ouverte et claire ;

¹³⁷ Rapport d'activité 2017, Haute Autorité, pp.109-110.

- De démystifier le métier de lobbyiste en montrant que les associations et les ONG font elles aussi des propositions aux représentants politiques, au même titre que les entreprises ou les fédérations professionnelles, et d'inciter progressivement les professionnels du lobbying à assumer une plus grande transparence de leur travail.

L'idée est que cette transparence devienne une « marque de fabrique » de l'Assemblée nationale ; qu'elle ouvre et montre cette voie pour que, *in fine*, cette pratique se systématisse de bout en bout du processus d'élaboration de la loi.

Proposition de moyen terme :

Proposition n°2 : Rendre obligatoire la transparence des agendas pour les rapporteurs de texte dans le cadre de leur mission de rapporteur.

À moyen terme, dans la continuité de l'obligation faite depuis 2013 aux rapporteurs de publier les auditions menées dans le cadre de leurs travaux, et alors que le Parlement européen a récemment franchi le pas¹³⁸, il est possible et souhaitable pour le Président de la délégation de rendre obligatoire la transparence des agendas à ce moment particulier de la vie du député, ce moment clef où il est rapporteur d'un texte et donc en prise directe avec les principales parties prenantes du sujet, et au cours duquel il dispose d'un fort pouvoir d'influence.

Ainsi, si l'obligation absolue de la transparence sur les agendas n'est pas souhaitable, le Président de la délégation est favorable à la mise en œuvre d'une telle obligation lorsque le député exerce cette fonction particulière qui l'amène naturellement à rencontrer l'ensemble des parties prenantes sur le sujet abordé par le projet ou la proposition de loi dont il est le rapporteur. L'exercice de cette fonction rend ainsi légitime cette obligation de transparence qui contribuera, dès lors, à améliorer la traçabilité de l'empreinte normative des représentants d'intérêts sur le travail d'ensemble du dudit rapporteur.

Par ailleurs, cette obligation sera la garantie qu'à côté des auditions officielles menées par le rapporteur ne se développe une pratique consistant à mener des auditions « en off »

¹³⁸ A l'occasion de la modification de son Règlement intérieur, le Parlement européen a adopté le 31 janvier 2019 une mesure visant à ce que les députés européens qui pilotent la législation au Parlement (rapporteurs, rapporteurs fictifs et présidents de commission) publient en ligne toutes leurs rencontres avec des représentants d'intérêts inscrits au registre de transparence européen.

occultées, de fait, de l’empreinte normative. Il y a là une approche somme toute naturelle : le député rapporteur doit rendre compte des représentants d’intérêts consultés et/ou écoutés.

Les **modalités de mise en œuvre** de cette proposition seraient les suivantes :

- Le député rapporteur aurait l’obligation de rendre publique, en *open data*, la liste de l’ensemble des personnes et organisations consultées, à la fois dans le cadre de la rédaction du rapport ou de la préparation du texte et tout au long de l’examen de ces derniers ;
- La pratique consistant, pour le rapporteur, à rendre publiques dans son rapport les contributions écrites, telles que les argumentaires, amendements ou tout autre document, transmises par des représentants d’intérêts pourrait être utilement encouragée et favorisée. Il ne pourrait en aucun cas s’agir d’une obligation pour le rapporteur au regard de sa liberté parlementaire et de son droit d’amendement. Toutefois, cette pratique serait largement confortée avec l’obligation complémentaire pour les représentants d’intérêts de déposer leurs propositions d’amendements sur une plateforme numérique ouverte en *open data* sur le site de l’Assemblée (Voir AXE N°5).

Des règles encadrant cette transparence pourraient être définies dans le cas de thématiques classées sécurité ou secret-défense. Cette évolution supposerait un ajustement du Règlement de l’Assemblée ou, a minima, une clause spécifique sur le sujet dans le Code de déontologie des députés lorsque ces derniers sont amenés à être rapporteurs de texte.

Cette nouvelle **transparence permettrait** :

- D’obtenir une vision plus détaillée du travail du député rapporteur en lien avec les différentes parties prenantes ;
- De mieux tracer, *in fine*, l’impact et l’influence des représentants d’intérêts sur tel ou tel texte.

Le 1^{er} juillet 2019, les députés LREM et MoDem ont pris l'engagement, par la voix de leurs Présidents de groupe, Gilles Le Gendre et Patrick Mignola, de mettre en œuvre une nouvelle pratique politique : assurer le « *sourcing* » des amendements issus des députés de leurs groupes politiques de façon progressive dès septembre 2019, et pleinement d'ici le début de l'année 2020.

Cette démarche, proposée par le Président de la délégation, M. Sylvain Waserman (groupe MoDem), et ses collègues Nicolas Démoulin et Ludovic Mendes (groupe LREM), a pour ambition de faire de cette pratique « une signature politique » et de donner un nouvel élan à la transparence du travail parlementaire à l'Assemblée nationale.

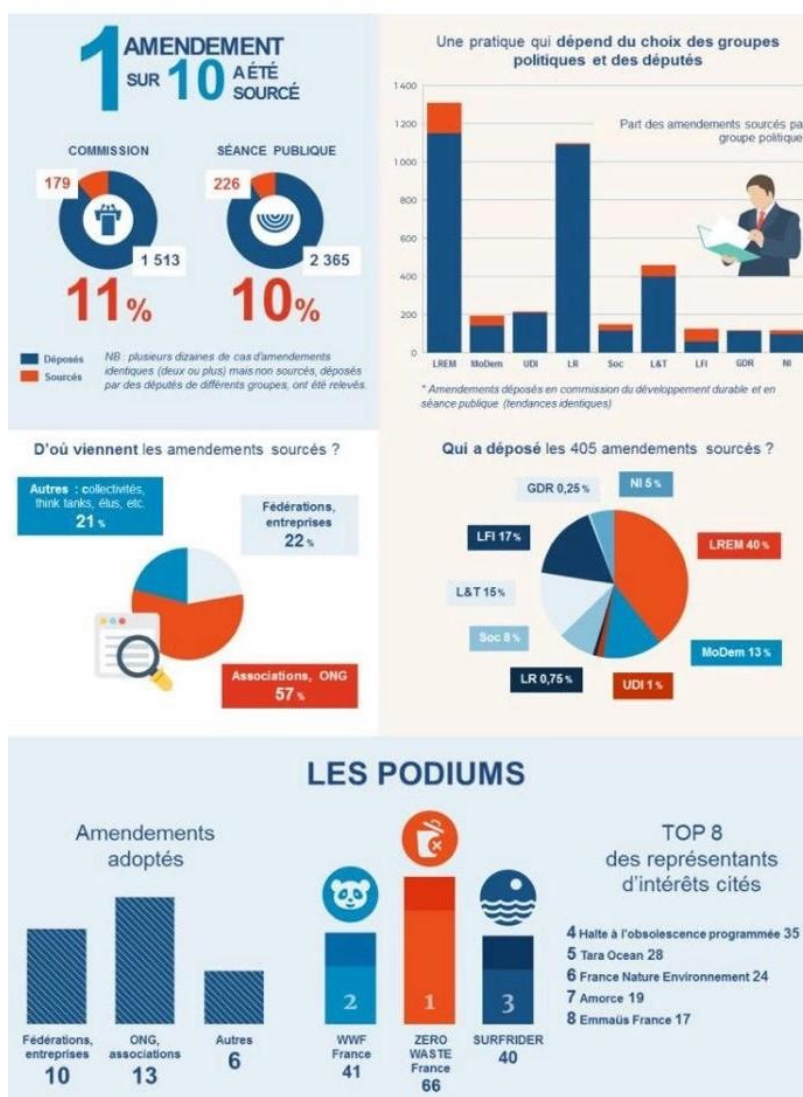
Depuis la publication d'une tribune¹³⁹ favorable à la mise en œuvre de cette pratique sur le site du journal *Le Monde* en octobre 2019, cette démarche pose question, fait débat. À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 à l'Assemblée nationale, elle a suscité l'intérêt de différents médias qui sont partis à la recherche des amendements *sourcés* et non *sourcés*.

Si plusieurs députés avaient pris l'habitude de *sourcer* naturellement leurs amendements sans que cela ne constitue une démarche assumée de groupes politiques dans leur ensemble, cette avancée majeure sur le chemin de la transparence du lobbying à l'Assemblée ne pourra devenir une « marque de fabrique parlementaire » que lorsqu'elle sera partagée par l'ensemble des groupes politiques et largement ancrée dans notre travail parlementaire.

¹³⁹ Sylvain Waserman, Nicolas Démoulin, Ludovic Mendès, Gilles Le Gendre, Patrick Mignola, *Lobbying : « Pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence »*, journal *Le Monde* https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/10/09/lobbying-pour-des-pratiques-radicalement-nouvelles-et-volontaristes-en-matiere-de-transparence_6014751_3232.html.

« SOURCING » DES AMENDEMENTS : OÙ EN EST-ON ?

L'exemple de la loi économie circulaire



Source : Infographie réalisée par le cabinet de conseil « Communication et institutions » qui revient sur la mise en œuvre de la pratique du « sourcing » des amendements à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'économie circulaire à l'Assemblée nationale en décembre 2019. Ces informations n'engagent que le cabinet de conseil susmentionné.

AXE N°2 : ATTEINDRE LA RESTITUTION A 360° DE L'EMPREINTE NORMATIVE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

La restitution de l’empreinte normative des représentants d’intérêts est le corollaire naturel du registre des lobbies pour le Président de la délégation. Sans elle, le répertoire est condamné à jouer le rôle d’un simple « annuaire des lobbies ». Or, après quatre années de mise en œuvre du dispositif « Sapin 2 », le compte n’y est pas. La restitution de l’empreinte normative est, en particulier, rendue impossible par la très faible granularité des données collectées dans le cadre des déclarations d’activités des représentants d’intérêts auprès de la Haute Autorité.

Comme développé en première partie, l’empreinte normative défendue par le Président de la délégation s’entend comme la possibilité de tracer l’impact à 360° des représentants d’intérêts, tels que définis par la loi, sur l’élaboration des décisions relevant du registre. Il ne s’agit pas de chercher à retracer l’ensemble des facteurs qui ont pu influencer telle ou telle décision à chaque étape de son élaboration. Cette empreinte normative absolue constituerait une illusion méthodologique. Aussi, le développement des « bonnes pratiques », comme mentionné dans l’AXE N°1, est une solution légitime et souhaitable pour compléter au mieux le dispositif d’obligations des lobbies au profit de l’empreinte normative. Pour le Président de la délégation, cette approche n’est ni plus ni moins que l’implication directe des dispositions de la « Loi Sapin 2 » qui prévoient qu’une action de lobbying est à l’initiative des représentants d’intérêts et qui font, dès lors, peser la charge des obligations déclaratives uniquement sur ces derniers.

Pour progresser vers cet objectif, le Président de la délégation préconise **des scénarii de court et moyen termes** afin de tenir compte du recul encore nécessaire pour tirer un bilan suffisamment exhaustif du fonctionnement du registre. Les contrôles à venir de la Haute Autorité permettront de faire ce bilan et d’assurer un retour d’expérience plus précis. En effet, dans cette logique de restitution de l’empreinte normative « vue du représentant d’intérêts », le dispositif législatif et réglementaire actuel doit, à terme, être ajusté et renforcé. Il sera, en particulier, nécessaire de réécrire le décret d’application du 9 mai 2017 afin de progresser significativement sur la granularité des déclarations d’activités des représentants d’intérêts auprès de la Haute Autorité. Des évolutions législatives pourront aussi utilement être envisagées

afin de simplifier la définition du représentant d'intérêts, et le cadre légal de manière générale, comme le préconise depuis deux ans la Haute Autorité.

Proposition de court terme :

Proposition n°3 : Adapter le décret d'application de la « Loi Sapin 2 » pour franchir une étape décisive dans la restitution de l'empreinte normative des représentants d'intérêts sur le processus décisionnel.

Comme développé en première partie, les obligations déclaratives des représentants d'intérêts concernant leurs activités, prévues par le décret d'application de la loi, sont loin de permettre une pleine visibilité de l'impact des lobbies sur telle ou telle décision. En particulier, la granularité des informations à communiquer est trop faible pour que le dispositif soit pleinement opérant.

Les **évolutions souhaitables** seraient les suivantes :

- Les **données communiquées** dans les déclarations d'activités des représentants d'intérêts seraient sensiblement **enrichies**. Le Président de la délégation plaide pour un renforcement substantiel de la granularité des informations transmises avec, en particulier, **la mention obligatoire des décisions publiques** sur lesquelles ont porté les actions de lobbying et de **la fonction exercée par les responsables publics** avec lesquels les lobbies sont entrés en contact tout en préservant leur anonymat. Aussi, **l'objectif de l'action de lobbying** entreprise pourrait être clairement explicité dans le « *reporting* » avec la mention de la position défendue. À ce titre, la possibilité de téléverser des documents en lien avec la position défendue sur les fiches d'activités du registre pourrait être envisagée. Sur ce dernier point, le Président de la délégation insiste sur l'enjeu majeur de pouvoir disposer d'un maximum d'informations dans les déclarations des lobbies, tant sur le plan des moyens engagés que sur les résultats obtenus au regard de l'objectif de la restitution de l'empreinte normative « vue du représentant d'intérêts » (voir Partie 1) ;
- Le **rythme de communication** des déclarations d'activités devrait être plus régulier en passant d'un rythme annuel à **un rythme trimestriel**. Une plus forte régularité qui

s'applique déjà dans d'autres pays¹⁴⁰ et qui ne posera que peu de problèmes opérationnels, la majeure partie des représentants d'intérêts effectuant déjà ce type de « *reporting* » en interne ;

- **L'initiative de la communication prévue par le décret**, considérée aujourd'hui comme un critère pour caractériser une action de lobbying, **tronque la visibilité à 360° de l'empreinte normative « vue du représentant d'intérêts »**. Il est nécessaire de rendre compte dans le « *reporting* » de la communication, quel qu'en soit l'initiateur à l'instar de ce que prévoient les dispositifs d'autres pays¹⁴¹, tout en maintenant la charge des obligations sur les représentants d'intérêts ;
- **La comptabilisation des dix communications avec des responsables publics**, seuil retenu par la loi pour qualifier un représentant d'intérêts, **devrait s'effectuer à l'échelle de la personne morale**, et non à l'échelle des personnes physiques en son sein comme le suggère le décret, **afin d'éviter toute stratégie de contournement de la part des lobbies**.

Enfin, la question de **l'application des règles nationales en matière de lobbying aux collectivités territoriales**, prévue par la « Loi Sapin 2 », devra être tranchée sur **le court terme** avant l'extension effective prévue au 1^{er} juillet 2022. En effet, comme développé précédemment (voir Partie 1), le Président de la délégation n'est pas favorable à cette extension en l'état au regard, notamment, de la différence de nature et d'échelle entre les décisions qui relèvent du législateur et celles qui relèvent des collectivités.

Si une réflexion doit s'ouvrir rapidement sur cette question importante et que le recalibrage des seuils pour les collectivités concernées (métropoles, régions par exemple) peut apparaître comme un élément de solution, le Président de la délégation estime qu'on ne peut reprendre les mêmes critères de définition du représentant d'intérêts pour des décisions de nature si différente de celles qui relèvent du législateur au risque de faire émerger un dispositif totalement inopérant. Le Vice-président d'une région ou l'adjoint au maire d'une métropole rencontre plus de dix fois par an un très grand nombre d'interlocuteurs (petites associations locales demandant un financement de projet pour l'adjoint au maire par exemple) qui

¹⁴⁰ Canada, Irlande, registre européen notamment.

¹⁴¹ Exemples du registre irlandais ou européen.

répondraient *de facto* à la qualification de représentant d'intérêts prévue par la loi ; ils sont extrêmement nombreux et ne sont en aucun cas des organisations prioritaires à cibler – les contraindre à suivre les obligations relatives aux représentants d'intérêts serait vain et totalement décourageant pour l'ensemble du dispositif. Ce faisant, la mission de contrôle de la Haute Autorité serait détournée de son champ d'action principal et noyée par la chasse à l'inscription au registre d'acteurs locaux en total décalage avec l'objectif poursuivi.

Le Président de la délégation soutient le nouveau report de l'extension du dispositif et la réalisation d'un bilan, confié à la Haute Autorité, de l'application de la réforme introduite par la loi « Sapin II », suivi d'une évaluation de l'application du répertoire à des collectivités territoriales « pilotes », et de propositions d'adaptation du registre aux spécificités des collectivités locales.

En l'état, cette transposition au niveau local ne lui apparaît donc toujours pas souhaitable, et poserait des problématiques opérationnelles majeures tant pour les acteurs locaux que pour la Haute Autorité.

Proposition de moyen terme :

Proposition n°4 : Capitaliser sur le retour d'expérience pour voir s'il y a lieu d'ajuster la définition des représentants d'intérêts dans la « Loi Sapin 2 » afin que des actions significatives de lobbying ne s'affranchissent pas durablement des règles fixées.

À moyen terme, le retour d'expérience doit continuer de nourrir une réflexion déjà menée en amont dans l'élaboration de la loi.

Les **évolutions possibles** seraient les suivantes :

- Les **critères cumulatifs de définition** du représentant d'intérêts et de l'action de représentation d'intérêts pourraient être simplifiés. Dans cette logique, les seuils de « l'activité principale ou régulière » pourraient être ajustés à terme (voir Partie 1). Sur ce

point, la Haute Autorité préconisait dans son avis du 5 avril 2017¹⁴² d'abaisser le seuil retenu pour « *l'activité régulière* » à trois communications avec des responsables publics sur les douze derniers mois au lieu de dix actuellement. Pour le Président de la délégation, **il s'agit d'une solution compatible avec l'esprit de la loi qui vise à exclure uniquement les représentants d'intérêts exceptionnels du dispositif**¹⁴³ ; cependant, **il ne préconise cette extension qu'à plus long terme, dès lors que le dispositif d'empreinte normative souhaité sera pleinement efficace sur la population actuelle de représentants d'intérêts**. Enfin, le Président de la délégation, dans la lignée des préconisations de la Haute Autorité, insiste sur l'importance de **clarifier la définition du représentant d'intérêts** (critères organique et matériel) afin que certaines catégories d'acteurs, telles que les think tanks ou fondations, s'inscrivent plus naturellement sur le registre. Une solution pourrait consister à se rapprocher de la définition retenue par nos partenaires irlandais ou européen en se focalisant sur l'activité de lobbying (ce que les lobbies font) plutôt que sur le statut juridique du lobby (ce que les lobbies sont) ;

- La réflexion sur **la réintégration de catégories d'acteurs exclues du champ de la définition du représentant d'intérêts** dans la loi pourrait se poursuivre. Comme développé en première partie, le Président de la délégation n'est pas favorable à l'inclusion des associations d'élus¹⁴⁴ dans cette définition au titre de leur liberté d'action, mais il est favorable à la poursuite d'une réflexion concernant les associations culturelles, dans le respect de la liberté de conscience des élus, au regard de la prégnance de leur activité d'influence dans le cadre des grands débats de société au même titre que d'autres associations¹⁴⁵.

Par ailleurs, sur la question de l'élargissement du champ des responsables publics concernés par le registre aux **membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État** qui peuvent, en début et fin de processus, constituer une cible de lobbying, le Président de la délégation invite à poursuivre la réflexion et salue l'initiative du Conseil constitutionnel, en

¹⁴² Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts – Haute Autorité p.6 <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Deliberation-2017-35.pdf>.

¹⁴³ En Irlande, aux États-Unis et au Canada, les représentants d'intérêts doivent se déclarer dès la première action.

¹⁴⁴ L'article 18-2 de la loi relative à la transparence de la vie publique prévoit que ne sont pas des représentants d'intérêts « *les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.* »

¹⁴⁵ Les associations religieuses sont très présentes dans les registres de transparence irlandais et européen.

date du 24 mai 2019, de publier désormais le contenu des contributions extérieures reçues (« portes étroites ») dans le cadre de son contrôle *a priori* des lois ; c'est bien de la même logique qu'il s'agit avec les propositions de ce rapport concernant la publication des contributions des représentants d'intérêts.

Franchir ces **étapes permettrait** :

- De se rapprocher très sensiblement de l'objectif d'une restitution de l'empreinte normative à 360° des lobbies sur la loi et le règlement dans l'esprit de la « Loi Sapin 2 » ;
- De faciliter les contrôles de la Haute Autorité grâce à des données sensiblement plus riches et pertinentes contenues dans le registre ;
- De faciliter l'appropriation du registre par les citoyens grâce à des données à la fois plus riches, plus précises et plus lisibles.

AXE N°3 : RENFORCER LES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUR MIEUX PROTÉGER L'ÉDIFICE DÉMOCRATIQUE

Si la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2019 a marqué un tournant dans la volonté de transparence des députés au profit de la prévention des conflits d'intérêts et de la réaffirmation de l'indépendance et de l'exemplarité du député dans l'exercice de son mandat, le Président de la délégation est convaincu que des obligations corollaires pour les collaborateurs de députés sont nécessaires, ainsi que des obligations nouvelles pour les représentants d'intérêts dans leurs relations avec les parlementaires. L'édiction de ces obligations nouvelles doit permettre de sécuriser l'édifice du nouveau Règlement et protéger, ainsi, l'honneur du député d'un risque de manquement involontaire à ses obligations déclaratives et déontologiques.

Les obligations nouvelles souhaitables pour les lobbies devront se traduire dans le nouveau Code de conduite de l'Assemblée nationale applicable aux représentants d'intérêts et

s'inspirent des propositions d'Agnès Roblot-Troizier, Déontologue de l'Assemblée nationale, dans le cadre de son rapport d'activités 2019¹⁴⁶.

Les obligations déontologiques s'appliquant aux collaborateurs de députés seraient, elles, formellement inscrites dans le contrat de travail qui les lie à leur député-employeur.

Propositions de court terme :

Proposition n°5 : Sécuriser le cadre de gestion des déclarations des dons, invitations à un évènement sportif ou culturel et autres avantages ¹⁴⁷pour les députés avec de nouvelles obligations pour les représentants d'intérêts.

Si le Code de conduite actuel prévoit que les représentants d'intérêts doivent *informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés* afin de leur permettre de se conformer à leurs obligations déclaratives, il est indispensable que cette obligation d'information du député sur le coût s'applique également pour **les dons et autres avantages** et lorsque ces derniers sont adressés aux **collaborateurs de députés**.

Cette disposition mérite donc d'être ajustée et explicitée puisqu'elle répond à la fois à une exigence de transparence et à la nécessité de protéger le député qui doit pouvoir se conformer à ses obligations déclaratives prévues dans le Code de déontologie des députés ; il est évident qu'aujourd'hui cette obligation n'est pas respectée et que la détermination du coût peut sembler complexe. Le Président de la délégation propose ainsi que cette obligation soit rendue plus opérante avec les formulations suivantes dans le Code de conduite (voir ANNEXE N°4) :

- « 11. Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent

¹⁴⁶ http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf.

¹⁴⁷ Voir ANNEXE N°3, Code de déontologie des députés, article 7.

d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer.

- *12. Les représentants d'intérêts doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui sont adressés à leurs collaborateurs dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés.*

Par ailleurs, dans le cadre des **relations diplomatiques avec des pays ou organisations étrangers**, il est certain que ces obligations ne peuvent être appliquées de façon identique ; il semble que toute invitation, présent et autre avantage doit faire l'objet d'une déclaration de la part du député et que dans tous les cas les frais de transport doivent rester à sa charge (sinon, toute situation spécifique nécessiterait une saisine du déontologue).

Avancées depuis le début de la législature :

Les « **Lois Confiance** » de 2017 ainsi que le **nouveau Règlement de l'Assemblée de 2019** ont permis de franchir une première étape décisive en la matière :

- Les obligations déclaratives des députés relatives aux dons, avantages et voyages à l'invitation de tiers qui figurent dans le Code de déontologie ont été, avec la définition de leurs modalités précises, inscrites dans le Règlement ;
- La publicité de ces déclarations a également été prévue par le nouveau Règlement, et ses modalités par une décision du Bureau du 9 octobre 2019 (voir Partie 2) ;
- Le droit de communication de tout document du déontologue a été consacré par les « Lois Confiance » et le nouveau Règlement pour la bonne conduite de ses missions ;
- La publicité des avis rendus par le déontologue sur les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts et sur le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts notamment a été prévue par le nouveau Règlement ;

- Le respect du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts a été placé sous le contrôle du déontologue avec le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale.

Proposition n°6 : Garantir le jugement libre et non faussé du député avec un nouveau dispositif de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des auditions d'« experts » : la déclaration orale d'intérêts.

Pour instaurer un rapport aux lobbies éthique, transparent et responsable, il est impératif que le député soit en mesure de faire ses choix de façon éclairée et non faussée. Si le Code de conduite actuel des représentants d'intérêts prévoit que les informations communiquées par les lobbies *ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire en erreur les députés*¹⁴⁸, il est nécessaire d'aller plus loin en édictant également des règles pour toute personne auditionnée dans le cadre des travaux des commissions, délégations et comités parlementaires, puis groupes d'études ou encore de ceux des rapporteurs. En effet, les « experts » auditionnés dans ce cadre peuvent être liés directement ou indirectement à des intérêts particuliers et le député doit en être informé pour pouvoir exercer son jugement de manière éclairée. Un dispositif doit donc être mis en place pour faire apparaître clairement les nombreux liens qui peuvent exister entre représentants d'intérêts et « experts ».

Par conséquent, le Président de la délégation propose, lors des auditions d'experts par les commissions et par les rapporteurs de textes législatifs ou de travaux de contrôle (missions d'information, commissions d'enquête, etc.) **une déclaration orale d'intérêts** de la part des personnes auditionnées afin de porter à connaissance des députés, en toute transparence, toute situation pouvant constituer un conflit d'intérêts au regard du sujet abordé. Ce nouveau dispositif devra être prévu par le Règlement de l'Assemblée.

En tout état de cause, il semble essentiel que chaque député prenne le réflexe dans ses rencontres, lorsque c'est opportun, de clarifier avec son interlocuteur si celui-ci agit pour le compte de, ou en lien avec, un représentant d'intérêts. Demander si la structure de son interlocuteur est déclarée sur le registre de la Haute Autorité, et lui demander de clarifier les

¹⁴⁸ Point 9 du Code de conduite de l'Assemblée applicable aux représentants d'intérêts http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

liens d'intérêts qui pourraient interférer avec le sujet traité sont de bonnes pratiques qui diffuseront la culture de la transparence au service du jugement libre et non faussé du député.

Avancée depuis le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 :

Le Bureau a donné son accord pour lancer une réflexion sur la mise en œuvre de cette proposition dans la perspective de la prochaine législature, en examinant notamment les pratiques des autres parlements.

Proposition n°7 : Prévoir une clause spécifique dans le contrat de travail des collaborateurs parlementaires concernant les obligations relatives aux dons, invitations et autres avantages remis par des tiers.

Les collaborateurs parlementaires sont des cibles à part entière des lobbies dans le cadre de leur stratégie d'influence, et cette tendance s'affirme au fil des années. Or, il n'existe aucune règle déontologique applicable aux collaborateurs parlementaires aujourd'hui, et cela est encore moins vrai dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Seul leur contrat de travail les lie actuellement à leur député-employeur et aucun principe déontologique ne leur est alors formellement applicable. C'est pourquoi, dans la lignée de la proposition de la Déontologue formulée en 2018 dans son rapport remis au Bureau de l'Assemblée, et toujours **dans une logique de protection du député que le comportement de son équipe** engage, le Président de la délégation est favorable à **l'inscription d'une obligation spécifique dans le contrat de travail de chaque collaborateur relative aux dons, invitations et autres avantages remis par des tiers.**

Il est ainsi proposé, plutôt que d'élaborer un code spécifique applicable aux collaborateurs, que soit inscrit dans leur contrat de travail qu'**ils ne peuvent accepter de dons, invitations ou avantages quelconques remis par un tiers sans avoir obtenu l'accord formel et explicite du député, dès lors que ces derniers relèvent des interdictions ou des obligations déclaratives des députés en la matière** prévues par le Règlement de l'Assemblée et le Code de déontologie des députés. L'objectif de cette obligation est ainsi double :

- **Établir clairement des règles en matière de dons, invitations et autres avantages lorsqu'ils sont remis aux collaborateurs ;** cela permet d'inscrire ces règles comme des

éléments constitutifs du contrat de travail, et ainsi de garantir une transparence entre le collaborateur et son député ;

- **Prévenir les risques de conflits d'intérêts qui pourraient être préjudiciables pour l'activité du député** dans l'exercice de son mandat.

Avancées depuis le début de la législature :

Les « **Lois Confiance** » de 2017 ont prévu plusieurs dispositions relatives aux emplois de collaborateur parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat, parmi lesquelles :

- La définition légale du rôle des collaborateurs parlementaires (article 12) ;
- L'obligation pour les parlementaires, dès qu'ils en sont informés, de communiquer au bureau de leur assemblée les fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique et des activités de ces collaborateurs au profit de représentants d'intérêts (article 13) ;
- Le statut du licenciement des collaborateurs parlementaires (articles 18 et 19) ;
- L'interdiction du recrutement par un parlementaire d'un membre de sa famille (article 14).

Avancée depuis le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 :

Le Bureau a donné son accord pour lancer une réflexion sur la mise en œuvre de cette proposition qui mérite d'être débattue, mais pourrait constituer un élément du contrat-type proposé au début de la prochaine législature. La révision des contrats de travail des collaborateurs relevant de la compétence des Questeurs et de l'Association de députés-employeurs (ADE) et impliquant, bien entendu, un dialogue préalable avec les organisations professionnelles de collaborateurs.

Proposition n°8 : Clarifier encore le régime des incompatibilités professionnelles applicable aux députés et à leurs collaborateurs, notamment pour une mise en cohérence nécessaire avec les « Lois Confiance ».

Si l'encadrement des sources de revenus complémentaires des députés et de leurs collaborateurs dans le cadre d'activités professionnelles annexes a été précisé et rendu plus opérant avec les « Lois Confiance » de 2017, le cadre juridique en la matière doit encore être ajusté au regard d'imprécisions et d'incohérences toujours présentes dans les textes.

Parmi les pistes d'évolutions proposées par le Président de la délégation :

- **Inscrire dans le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts l'interdiction de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe parlementaire ou du Président, au titre de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts** (voir Partie 3) ;
- **Poursuivre la réflexion pour résoudre le *hiatus* existant entre les collaborateurs parlementaires et les députés quant à la possibilité de travailler pour un représentant d'intérêts.** En effet, comme développé précédemment (voir Partie 3), aujourd'hui, cette interdiction est plus large pour les collaborateurs que pour les députés qui peuvent, eux, être rémunérés par des lobbies à condition de ne pas exercer à proprement parler une fonction de lobbying pour leur compte ;
- **Sur l'exercice d'une activité professionnelle en marge de son mandat par un député, si les conditions de cet exercice sont encadrées et ont été renforcées par les « Lois Confiance » de 2017, le Président de la délégation propose d'entamer une réflexion afin de progresser davantage sur ce sujet qui ne fait pas l'unanimité chez les citoyens et qui peut poser question.** En effet, certains considèrent que les députés doivent se consacrer pleinement à leur mandat alors que, pour d'autres, il ne faut pas professionnaliser la politique et le fait pour un député de conserver un métier à temps partiel est la meilleure façon d'éviter ce phénomène. Dès lors, le Président de la délégation pense qu'il faut respecter le choix de chacun puisque cet exercice relève du choix libre du député, et propose une réflexion sur la possibilité dans ce cas de figure que :

- Les députés bénéficient d'un accompagnement déontologique spécifique ;
- Les députés peuvent officiellement réduire une partie de leurs indemnités –jusqu'à 50% - sur une base volontaire (à la seule décision du député) durant cette période de cumul des indemnités parlementaires et de leur rémunération professionnelle.

Avancées depuis le début de la législature :

Les « **Lois Confiance** » de 2017 ainsi que le **nouveau Règlement de l'Assemblée de 2019** ont largement permis de clarifier et d'assainir le dispositif relatif aux incompatibilités professionnelles :

- L'interdiction du recrutement par un parlementaire d'un membre de sa famille proche ;
- La consécration du pouvoir d'injonction du déontologue dans le cas d'emploi comme collaborateur par un député d'un membre de sa famille éloignée ou d'un membre de la famille éloignée d'un autre parlementaire ;
- L'interdiction pour les parlementaires d'exercer l'activité de représentants d'intérêts ;
- L'interdiction pour les lobbies de rémunérer les collaborateurs parlementaires ;
- La création d'un « registre des déports » afin que les parlementaires qui s'estiment en situation de conflit d'intérêts sur un texte de loi puissent se mettre en retrait ;
- La consécration de la pratique de la déclaration écrite ou orale *ad hoc* d'intérêts permettant à tout député de rendre public un intérêt en lien avec le sujet abordé dans le cadre des travaux de l'Assemblée ;
- La reconnaissance de la possibilité pour un député de renoncer à l'exercice de certaines fonctions qui le placeraient en situation de conflit d'intérêts.

Proposition n°9 : Promouvoir la « sobriété républicaine » comme pratique du quotidien des députés.

Si le Code de déontologie des députés¹⁴⁹ prévoit le respect strict d'un certain nombre de principes déontologiques, tels que l'indépendance ou l'exemplarité, dans le cadre de l'exercice du mandat de parlementaire, le Président de la délégation estime souhaitable que **la valeur de « sobriété républicaine » soit promue comme une pratique du quotidien des députés.**

Au regard de la défiance et de la suspicion croissantes des citoyens envers leurs représentants, en particulier sur leurs liens supposés avec des intérêts privés, et des exigences démocratiques nouvelles qui s'expriment pour plus d'exemplarité des responsables politiques, cette valeur de sobriété doit pouvoir prendre toute sa place dans le quotidien des élus. En particulier, **la mise en œuvre de cette pratique apparaît indispensable lorsque les députés se voient adresser des invitations à des événements par des représentants d'intérêts.** Cette promotion et mise en pratique de la « sobriété républicaine », au cœur du mandat parlementaire, feront écho à l'attente forte des citoyens d'un comportement de la part de leurs représentants plus humbles, plus modeste et plus ancré dans leur quotidien.

À terme, le Président de la délégation propose une réflexion pour que cette valeur de « sobriété républicaine », qui ne peut faire l'objet d'une obligation réglementaire, puisse être inscrite par exemple en Préambule du Code de déontologie des députés.

Proposition n°10 : Franchir une étape supplémentaire dans la responsabilisation des relations entre les députés et les représentants d'intérêts.

Dans la lignée des recommandations de la Déontologue de l'Assemblée, formulées dans son rapport remis au Bureau en juin 2018¹⁵⁰, le Président de la délégation pense souhaitable, à moyen terme, **la mise en place d'une information par les représentants d'intérêts à**

¹⁴⁹ Voir ANNEXE N°3.

¹⁵⁰ http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf.

destination du déontologue de l'Assemblée sur tous dons, invitations et autres avantages remis et acceptés par des députés ou des collaborateurs (dès lors qu'ils nécessitent déclaration conformément au Règlement et au Code de déontologie des députés). En effet, il s'agit d'être en mesure de **protéger véritablement le député de bonne foi qui souhaite respecter ses obligations déclaratives**. Cette information serait obligatoire dans les dix jours suivant la réception du don ou suivant la participation du député à l'évènement faisant l'objet d'une obligation déclarative ; cependant l'information du député devra se faire de façon concomitante à l'invitation pour que le député puisse accepter ou refuser l'invitation en toute connaissance de cause.

À plus long terme, le Président de la délégation propose d'ouvrir une réflexion sur **la possibilité de fixer une véritable limite au montant des dons, invitations et autres avantages que les représentants d'intérêts peuvent proposer ou remettre aux députés ainsi qu'à leurs collaborateurs, à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives**. Cette limite pourrait s'établir à hauteur du montant actuel déclaratif de 150€. Dans ce cas, la distinction entre les invitations privées en petit comité d'une part, et les invitations à des événements publics culturels ou sportifs d'autre part, semble importante et légitime.

Par ailleurs, le Président de la délégation estime nécessaire qu'une réflexion puisse être ouverte quant à la situation des **anciens députés devenus des représentants d'intérêts**. En effet, les anciens députés conservent un accès libre et régulier à l'ensemble des locaux de l'Assemblée nationale ainsi qu'à presque tous les services de l'institution dans les mêmes conditions qu'un député en fonction ; ce qui pose question, en particulier au regard des règles d'accès et de circulation imposées aux « simples » lobbies (voir point 3, ANNEXE N°4).

Cette proposition d'évolution, comme les précédentes, doit permettre d'affirmer plus encore la volonté des députés d'établir des relations saines et responsables avec les représentants d'intérêts dans la confiance de leurs concitoyens.

AXE N°4 : ACTER DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES LOBBIES EN MATIÈRE DE GESTION
DES DONNÉES DONT ILS DISPOSENT SUR LES DÉPUTÉS

L'affaire relative au « Fichier Monsanto », révélée par le journal *Le Monde*¹⁵¹ le 9 mai 2019, a suscité beaucoup d'émotion dans l'opinion publique et de la part de journalistes et responsables politiques. En effet, la loi « Informatique et Libertés »¹⁵² prévoit notamment que la collecte et le traitement de données à caractère personnel, dont les données sur les opinions politiques, doivent avoir reçu le consentement de la personne concernée. Cette « affaire » révèle donc la nécessité d'agir pour conforter les obligations légales en vigueur concernant l'usage des données personnelles dont peuvent disposer les représentants d'intérêts sur les parlementaires.

Proposition de court terme :

Proposition n°11 : Garantir la protection des données personnelles des députés avec un nouveau dispositif réglementaire inscrit dans le Code de conduite des représentants d'intérêts.

Parce que les responsables politiques, et les parlementaires en particulier, constituent des cibles de choix pour les lobbies dans leur stratégie d'influence et que des abus ont été révélés quant à l'utilisation des données personnelles dont peuvent disposer les lobbies sur les parlementaires, le Président de la délégation propose deux nouvelles dispositions à introduire dans le Code de conduite pour conforter la protection de ces données :

- **Le respect strict du règlement général sur la protection des données (RGPD) ;**
- **L'accès aux députés, dans les meilleurs délais, aux données les concernant.**

¹⁵¹ Stéphane Foucart et Stéphane Horel, « Fichier Monsanto » : des dizaines de personnalités classées illégalement selon leur position sur le glyphosate, journal *Le Monde*, 9 mai 2019 https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/05/09/fichier-monsanto-des-dizaines-de-personnalites-classees-illegalement-selon-leur-position-sur-le-glyphosate_5460190_3244.html

¹⁵² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

Le Bureau a adopté dans le nouveau Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts le point 4 « Les **représentants d'intérêts se conforment à la réglementation applicable à la protection des données**. Ils sont **tenus, conformément à la loi, de donner un accès aux députés, dans les meilleurs délais, aux données les concernant** dont ils disposent dans le cadre de leur activité. ».

AXE N°5 : REFONDRE LE SYSTÈME DE SANCTION PRÉVU À L'ENCONTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

L'opérationnalité et l'efficacité du système de sanction sont des conditions de succès du dispositif juridique d'encadrement des activités des lobbies. Or, le système de sanctions pénales prévu par la « Loi Sapin 2 » apparaît très insuffisant au regard de l'enjeu.

Comme développé précédemment (voir Partie 2), les premiers contrôles de la Haute Autorité ont révélé deux éléments principaux :

- La complexité à établir l'élément intentionnel d'un manquement au regard des difficultés posées par la définition de l'action de représentation d'intérêts au sens de la loi ;
- Un système de sanction¹⁵³ qui n'est pas adapté pour sanctionner ce type de manquements : une procédure très longue pour des condamnations plutôt légères (75 000€ maximum pour le montant des amendes).

Si le premier élément est essentiel à la bonne conduite des missions de contrôle de la Haute Autorité, et donc au bon fonctionnement du système de sanction, une réponse pourra être trouvée grâce à la simplification et à la précision de cette définition (voir AXE N°2). Pour le second élément, il apparaît nécessaire, sur le moyen terme, d'apporter une alternative à un régime unique de sanctions pénales très peu adapté et dissuasif.

¹⁵³ Présentation du système de sanction prévu par la « Loi Sapin 2 » Première Partie, p.23.

Propositions de court terme :

Proposition n°12 : Prendre en compte dans le Code de conduite les évolutions du Règlement de l'Assemblée en matière de sanctions applicables aux représentants d'intérêts.

Pour garantir le respect du Code de conduite de l'Assemblée des représentants d'intérêts, il est indispensable de refonder les sanctions applicables en cas de non-respect de celui-ci par les lobbies. En particulier, le Président de la délégation propose une véritable gradation du système de sanction.

Par ailleurs, dans la version actuelle du Code, il est toujours fait référence au registre des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale qui n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de la « Loi Sapin 2 ». À cette époque, le non-respect du Code pouvait conduire à la suspension ou à la radiation du registre des lobbies enregistrés.

Le Président de la délégation propose ainsi de renforcer l'opérationnalité, et donc la gradation du système avec l'introduction des dispositions suivantes dans le Code de conduite :

- En cas de questionnement du Président ou du déontologue de l'Assemblée relatif à un éventuel manquement au Code, **les représentants d'intérêts sont tenus de répondre dans les meilleurs délais, et au plus tard sous vingt jours francs ;**
- En cas de sanctions notifiées par le Président de l'Assemblée aux représentants d'intérêts, en particulier une mise en demeure ou l'interdiction d'accès aux locaux de l'Assemblée, **les représentants d'intérêts sont tenus à un respect strict et immédiat desdites sanctions.**

Sur l'échelle des sanctions, le Président de l'Assemblée devant être en mesure, après avis du Bureau, **d'interdire l'accès de l'Assemblée** à un représentant d'intérêts qui aurait manqué aux obligations du Code de conduite pour une durée qu'il fixe, le Président de la délégation préconise une mise en conformité du Règlement de l'Assemblée en la matière.

Avancées depuis le début de la législature :

Depuis les « **Lois Confiance** » de 2017 et le **nouveau Règlement de l'Assemblée de 2019**, il est prévu que :

- Le respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts est placé sous le contrôle du déontologue ;
- En cas de manquement constaté à ce code, le déontologue saisit le Président de l'Assemblée nationale qui peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure [qui peut être rendue publique].

Avancée depuis le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 :

Le Bureau a adopté dans le nouveau Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts les points suivants :

- « 14. *En cas de demande du déontologue de l'Assemblée nationale tendant à la communication d'une information ou d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission, en cas de mise en demeure adressée par le Président de l'Assemblée nationale à la suite d'un manquement au présent code, formulée en application de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, ou en cas de demande d'information formulée par le Président, les représentants d'intérêts sont tenus de répondre dans les meilleurs délais, et au plus tard dans un délai de quinze jours francs courant à compter de la date de réception de cette demande ou de cette mise en demeure.* ».
- 15. *Sans préjudice de la mise en demeure visée à l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, le **Président peut interdire l'accès aux locaux de l'Assemblée aux représentants d'intérêts en cas de manquement, présumé ou constaté, au présent code.** Le Président peut rendre publique cette décision.* ».

Proposition n°13 : Consacrer la pratique du « name and shame » en cas de manquements des lobbies et de sanctions prononcées par la Haute Autorité ou le Président de l'Assemblée avec la publication systématique de ces manquements et sanctions.

Comme développé en deuxième partie, si le régime de sanction prévu par la loi apparaît aujourd'hui insuffisant et peu opérant, la pratique du « **name and shame** », utilisée par la Haute Autorité dans le cas des représentants d'intérêts inscrits qui n'auraient pas effectué leurs déclarations d'activités dans les délais, constitue un gage d'efficacité non négligeable en matière de respect du dispositif. Par conséquent, le Président de la délégation propose que cette pratique soit généralisée et systématique en cas de manquements et de sanctions prononcées par la Haute Autorité ou le Président de l'Assemblée envers les lobbies.

L'Assemblée nationale pourrait, à cet effet, se doter d'une page dédiée sur son site internet et le Code de conduite devrait être actualisé en conséquence.

Proposition n°14 : Instaurer le partage systématique de toute information sur les manquements commis par des représentants d'intérêts et les sanctions prononcées qui en ont découlé entre la Haute Autorité et l'Assemblée nationale.

Les relations entre la Haute Autorité et les assemblées sont aujourd'hui trop faibles pour que le dispositif de contrôle et de sanction en place porte réellement ses fruits. Si les parlementaires de l'Assemblée ont fait le choix de mettre fin au registre de l'Assemblée au profit d'un registre commun, il est nécessaire de faire progresser les liens entre la Haute Autorité et l'Assemblée nationale. C'est pourquoi, le Président de la délégation préconise :

- Le partage systématique des informations relatives aux manquements et sanctions prononcées envers les lobbies entre la Haute Autorité et l'Assemblée ;
- Sur demande, et chaque année au moment de la réception finale des rapports d'activité, le partage par la Haute Autorité des informations relatives aux actions des lobbies.

Le resserrement des liens entre la Haute Autorité et l'Assemblée sur les questions relatives aux représentants d'intérêts, par le biais d'une transparence totale, constitue un gage démocratique et d'efficacité du système actuel en matière de contrôle des activités de lobbying.

Proposition de moyen terme :

Proposition n°15 : Renforcer les pouvoirs de sanction de la Haute Autorité en cas de manquement des lobbies à leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Afin que la Haute Autorité soit en mesure d'apporter une réponse rapide et proportionnée aux manquements des lobbies à leurs obligations, le Président de la délégation estime nécessaire, à moyen terme, de **repenser le système de sanctions** en passant d'un régime unique de sanctions pénales à **une solution graduelle avec un régime de sanctions administratives, puis pénales**. Ce système était prévu par le législateur au moment de l'examen parlementaire¹⁵⁴ de la « Loi Sapin 2 » et s'applique pour d'autres systèmes d'encadrement du lobbying en Europe et dans le monde, notamment en Irlande.

AXE N°6 : CRÉER UNE PLATEFORME EN OPEN DATA A DESTINATION DES LOBBIES ET, A TERME, DES CITOYENS POUR FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

Issue du peuple et en prise directe avec les citoyens, l'Assemblée doit être, plus que tout autre, à l'initiative de nouvelles formes de participation citoyenne. La refonte en cours des rapports députés/lobbies constitue une opportunité majeure pour développer des outils qui garantissent un accès au plus grand nombre, sans discrimination, à la co-construction de la décision publique, en toute transparence.

Proposition de court terme :

Proposition n°16 : Rendre optionnel puis, à terme, obligatoire le dépôt des propositions d'amendements des lobbies sur une plateforme ouverte, en open data, sur le site de l'Assemblée.

Le Code de conduite actuel des représentants d'intérêts prévoit en son point 8 que « *Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans*

¹⁵⁴ Au stade de la première lecture à l'Assemblée, le projet de loi prévoyait de doter la Haute Autorité d'un tel pouvoir de sanctions administratives. A l'issue de la procédure de contrôle, elle aurait alors pu prononcer une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 50 000€. Cette disposition a été abandonnée à l'issue de la commission mixte paritaire.

discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique. » ¹⁵⁵ Or, aujourd'hui, aucun mécanisme n'est prévu pour rendre cette obligation opérationnelle.

La création d'une plateforme numérique, ouverte, sur le site de l'Assemblée sur laquelle les lobbies auraient la possibilité, puis l'obligation à terme, de déposer leurs contributions répondrait à cette limite et constituerait un outil fort intéressant du point de vue de la mission de contrôle de la Haute Autorité et de l'appropriation citoyenne du processus législatif, en permettant à chacun d'accéder aux contributions des lobbies transmises aux députés.

Proposition de moyen terme :

Proposition n°17 : Développer les formes de participation citoyenne à l'Assemblée avec l'ouverture de cette plateforme à tout citoyen qui souhaite suggérer un amendement sur un texte.

Dans la continuité de la précédente proposition, cette plateforme aurait vocation à devenir, à moyen terme, un outil majeur de la co-construction législative avec son ouverture à tout citoyen qui souhaite proposer un amendement sur un texte. Cette extension n'interviendrait qu'une fois le dispositif prévu pour les lobbies pleinement mis en œuvre et efficace.

Cette nouvelle approche pourrait devenir une véritable « marque de fabrique parlementaire » pour les propositions de loi notamment, et pourrait s'appuyer, par exemple, sur les plateformes de consultations citoyennes utilisées par l'Exécutif (exemple de Cap Collectif pour la loi PACTE) qui donnent la possibilité explicite de déposer des amendements.

Systématiser la possibilité pour un groupe politique de mettre en œuvre ces outils de co-construction numérique serait une avancée parlementaire majeure en matière d'implication des citoyens dans le processus législatif.

¹⁵⁵ Article 8 du Code de conduite des représentants d'intérêts http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

Avancée depuis la publication du pré-rapport le 28 janvier 2021 :

Cette proposition a fait l'objet de plusieurs échanges lors de la consultation menée par le Président de la délégation et, si développer la participation citoyenne à l'Assemblée reste une de ses priorités, la plateforme en ligne de dépôt d'amendements ouverte à tous les citoyens nécessite une réflexion plus approfondie sur, d'une part, sa mise en œuvre opérationnelle et, d'autre part, son accessibilité compte tenu de la complexité juridique du droit d'amendement.

Avancée depuis le début de la législature :

Le **nouveau Règlement de l'Assemblée de 2019** a aménagé et rénové la procédure du droit de pétition pour améliorer la participation citoyenne à l'Assemblée avec :

- La transmission des pétitions par voie électronique ;
- Un renvoi pour examen en commission et une mise en ligne de celles recueillant plus de 100 000 signataires ;
- Une inscription possible à l'ordre du jour de la Séance en hémicycle des pétitions recueillant plus de 500 000 signataires, domiciliés dans 30 départements au moins.

AXE N°7 : METTRE EN PLACE UN VÉRITABLE SYSTÈME DE GESTION DES RELATIONS DES DEPUTES AUX LOBBIES A L'ASSEMBLEE QUI SOIT EXEMPLAIRE ET NOVATEUR

Pour conforter la dynamique en cours à l'Assemblée dans la refonte des rapports des députés aux lobbies, il est nécessaire, pour le Président de la délégation, de prévoir un véritable « système de gestion » de ces nouvelles relations, articulé autour d'outils de transparence et d'indicateurs de performance pour suivre et mesurer ce nouveau système.

Propositions de court terme :

Proposition n°18 : *Mettre en évidence la « valeur ajoutée parlementaire » sur les textes clefs grâce à un nouvel outil d'analyse.*

Pour le Président de la délégation, l'un des enjeux de la consolidation d'un rapport nouveau aux lobbies est la capacité à faire davantage la transparence sur la « valeur ajoutée » du Parlement sur les textes votés. Si les citoyens doivent avoir accès aux contributions des représentants d'intérêts sur un texte, ils doivent également avoir une pleine visibilité sur le travail effectué par les parlementaires sur ce texte, en dehors de ces contributions. Or, si des éléments existent sur le site internet de l'Assemblée pour retrouver les amendements apportés par les parlementaires à chaque étape de l'élaboration de la loi, il serait utile de développer un nouvel outil qui soit lisible et accessible à tous.

Le Président de la délégation préconise ainsi la mise en place d'un outil et/ou d'analyses qualitatives *ad hoc* qui permettent, non seulement de restituer cette « valeur ajoutée » avec la production d'une analyse détaillée du texte amont/aval retraçant tous les ajustements et modifications apportés par les députés, mais aussi un outil qui soit communicable et accessible à tous les citoyens. Ce nouvel instrument permettrait ainsi de qualifier les grandes tendances du travail parlementaire sur les textes de loi votés et de les distinguer de l'empreinte des lobbies sur ces mêmes textes (mesures d'impact du travail parlementaire en matière de libertés publiques, de développement durable, etc.). On pourrait, dès lors, imaginer la réalisation d'un « rapport de valeur ajoutée parlementaire » par les services de l'Assemblée nationale ou par un groupe d'universitaires mandaté à l'issue du vote d'une loi.

L'idée de cette proposition est de mesurer la valeur ajoutée du Parlement dans son ensemble, indépendamment du fait que tel ou tel amendement ait été, au cours des débats, adopté par le Sénat ou l'Assemblée nationale et proposé par la majorité, l'opposition ou encore par le Gouvernement. Cette « valeur ajoutée parlementaire » est bien la différence entre un texte de loi qui entre au Parlement et la loi finale qui en sort. Ainsi, il s'agit de défendre le Parlement et de faire prendre conscience de son rôle réel, trop souvent décrié, dans la République.

Proposition n°19 : Faire des groupes d'études de l'Assemblée de véritables ateliers de la co-construction législative avec la mise en place d'une « Charte de fonctionnement ».

Les groupes d'études, lieux d'échanges et de dialogue naturels entre les députés et les représentants d'intérêts, doivent s'inscrire dans cette dynamique de rapports renouvelés entre députés et lobbies en prenant une dimension nouvelle.

Pour ce faire, le Président de la délégation propose que leur gestion soit davantage formalisée et transparente. En particulier, une évolution serait souhaitable sur le court terme, à savoir l'élaboration d'une « **Charte de fonctionnement** » des groupes d'études qui pourrait notamment prévoir les éléments suivants :

- Rappeler le cœur du rôle des groupes d'études, à savoir qu'ils sont des lieux d'échanges et de dialogue naturels avec la société civile ;
- Rappeler leur caractère transpartisan ;
- Instaurer le principe d'une « activité effective » à raison d'au moins trois réunions par an ;
- Instaurer un principe de transparence des activités des groupes d'études, sauf circonstances exceptionnelles à la discrétion des Présidents ;
- Instaurer, à l'instar de la proposition précédente pour toute audition officielle d'« experts » à l'Assemblée, **la déclaration orale d'intérêts**. Mettre en place, *a minima*, les outils adéquats à disposition des Présidents des groupes d'études.

Avancée depuis le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 :

Le Bureau a donné son accord pour lancer une réflexion, d'ici à 2022, pour rationaliser l'architecture des groupes d'études et améliorer leur fonctionnement.

Proposition n°20 : Développer des outils de gestion simples et opérationnels au service des députés pour faciliter et inciter les pratiques de transparence ainsi que la vérification des informations en circulation et leurs sources.

Pour favoriser l'appropriation des « bonnes pratiques » de transparence par tous, y compris les citoyens, et parer, en particulier, aux difficultés rencontrées par les députés dans la mise en œuvre de la publication de leurs agendas ou de leurs rencontres spécifiques avec les lobbies (voir AXE N°1 sur les « bonnes pratiques »), il est impératif de prévoir rapidement le développement d'outils de gestion simples et efficaces au service des députés en la matière – directement interconnectés à leur outils actuels de messagerie et d'agenda.

Le Président de la délégation est favorable à ce que l'Assemblée s'empare de cette question majeure qui constitue une condition *sine qua non* de la continuité de la dynamique en cours de rapports renouvelés entre députés et lobbies. Il est notamment possible et souhaitable de favoriser l'*open data* afin que les données soient facilement exploitables, ainsi que de s'inspirer d'outils existants en la matière, comme l'outil en ligne *Lobbycal*¹⁵⁶ développé par Transparency International puis adapté et utilisé actuellement par la Mairie de Paris¹⁵⁷ pour rendre publics ses rendez-vous avec les représentants d'intérêts.

Par ailleurs, pour permettre aux députés de pouvoir vérifier la provenance des informations auxquelles ils sont sans cesse confrontés, le Président de la délégation propose que chaque député soit doté d'un outil quotidien performant de vérification des informations en circulation et de veille médiatique, à l'image des instruments dont disposent les journalistes pour accéder à des informations sourcées et fiabilisées.

Cet instrument de contrôle des sources d'informations faciliterait l'accès des députés à l'information et leur offrirait la possibilité de mieux retrouver tout document dans tout média, écrit ou vidéo. Ainsi, cet outil permettrait aux députés de réaliser une veille et un bilan pour analyser les retombées médiatiques d'un événement, mais surtout de tracer la source et la chronologie d'une information et d'obtenir une couverture comparée d'un événement afin de

¹⁵⁶<https://transparency-france.org/actu/paris-adopte-lobbycal-un-outil-innovant-pour-la-transparence-du-lobbying/#.Xc2HTVdKiUk>.

¹⁵⁷La ville de Paris a adopté une délibération en décembre 2017, visant à rendre obligatoire la publication, par les élus ayant des fonctions exécutives, de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts. Cette obligation est effective depuis le 1^{er} janvier 2018. <https://transparence.lobby.paris.fr/site-RDV-avec-RI/>.

garantir *in fine* un jugement libre et non faussé. Ils pourraient alors vérifier la fiabilité des informations communiquées par les lobbies ou toutes informations, notamment d'un réseau social, dont ils souhaitent évaluer la fiabilité.

Dans le cadre de l'élaboration de cette proposition, le Président de la délégation a rencontré les représentants de l'entreprise française *Aday*, fondée en 1980, qui a constitué la plus grande plateforme nationale d'informations (presse, télévision, radio, fonds photographique, réseaux sociaux) avec 200 000 données par jour issues des médias, dont les droits d'usage sont acquittés, et des archives comprenant 450 millions de données. Cette entreprise dispose d'un tel outil de recherche et de contrôle de l'information qui pourrait, après évaluation par les services de l'Assemblée nationale, être mis à disposition des députés sous la forme d'un kit de vérification des informations en circulation et de leurs sources dans le cadre d'un forfait annuel attractif.

Propositions de moyen terme :

Proposition n°21 : Mettre en place une publication obligatoire et systématique des travaux et des activités des groupes d'études.

Dans la continuité de la précédente proposition relative aux groupes d'études, il est souhaitable, à moyen terme, que les Présidents des groupes d'études aient l'obligation de publier systématiquement les activités de leurs groupes (agendas, comptes rendus) sur le site de l'Assemblée, sauf caractère exceptionnel de telle ou telle réunion motivé par les Présidents.

Cette publication aurait pour effet, non seulement d'améliorer la transparence de ces travaux, mais également de renforcer le message envers les Présidents de groupes d'études de la responsabilité qu'ils ont en la matière : un groupe d'études qui ne fonctionne pas c'est une atteinte à l'image de l'Assemblée, et cela dessert la cause que l'on prétend défendre.

Avancée depuis le début de la législature :

Depuis le 26 octobre 2018, **une page internet du site de l'Assemblée est dédiée à la communication en ligne de l'agenda et des comptes rendus des réunions des groupes d'études.**

Proposition n°22 : Mettre en œuvre un pilotage précis de ce « système de gestion » à l'aide d'indicateurs de performance.

Pour le Président de la délégation, cette nouvelle gestion des rapports entre les députés et les lobbies ne pourra être viable et pérenne qu'à condition d'établir un pilotage précis de cette dernière à l'aide d'indicateurs de performance pour suivre et mesurer son efficacité.

Pour ce faire, l'Assemblée nationale doit développer ses propres indicateurs de performance de son processus législatif. Ces derniers pourraient porter, côté lobbies, sur le nombre de lobbies répertoriés grâce à la publication des rencontres ou encore le nombre d'amendements déposés par les lobbies sur la plateforme numérique et défendus *in fine* par les députés. Côté députés : la restitution du nombre de rendez-vous avec des lobbies publiés, du nombre d'amendements sourcés sur un texte ou encore le nombre de déclarations de dons, invitations et autres avantages à l'initiative de tiers effectuées etc.

Un pilotage précis de cette nouvelle gestion des rapports entre les députés et les lobbies, avec l'aide d'indicateurs de performance, permettra de conforter dans le temps des relations transparentes, saines et responsables entre députés et représentants d'intérêts.

AXE N°8 : FAIRE ÉVOLUER LE CODE DE CONDUITE DE L'ASSEMBLEE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Dans le cadre de sa mission d'actualisation du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui lui a été confiée à l'occasion de la réunion du Bureau du 6 mars 2019, le Président de la délégation a proposé le Code révisé en ANNEXE N°4 qui prend en compte :

- La « Loi Sapin 2 » a rendu obsolète un certain nombre de ses dispositions, en raison notamment des compétences données à la Haute Autorité en matière de régulation du lobbying auprès des pouvoirs publics ;
- La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 4 juin 2019 rend également nécessaire certaines adaptations ;

- Les recommandations de la Déontologue, formulées dans son rapport d'activités remis au Bureau de l'Assemblée en janvier 2019 et les propositions d'amélioration du Déontologue au projet de Code de conduite en janvier 2021 ;
 - Des axes de propositions formulés dans le pré-rapport, en particulier en matière de prévention des conflits d'intérêts, du 28 janvier 2020.
- Le code de conduite doit tout d'abord être actualisé pour y supprimer la référence à un certain nombre d'obligations qui ont été reprises par la loi. Il fait ainsi toujours référence à des obligations déclaratives, qui entraînaient l'inscription des représentants d'intérêts sur un registre administré par l'Assemblée et qui ont disparu au profit d'un registre unique, géré par la Haute Autorité.
 - La définition même de la notion de représentants d'intérêts, ainsi que les obligations qui pèsent sur eux, doivent également être mises en cohérence avec celles figurant dans la loi. Il convient, par ailleurs, de compléter l'énumération des acteurs parlementaires auprès desquels des lobbies peuvent intervenir, en prenant en compte la réforme du Règlement de 2019 pour y inclure les collaborateurs du Président de l'Assemblée et les contractuels des services et pour faire explicitement référence aux groupes parlementaires.

Proposition de court terme :

Proposition n°23 : Proposition de Code de conduite des représentants d'intérêts révisé en ANNEXE N°4.

Avancée depuis le Bureau de l'Assemblée nationale du 20 janvier 2021 :

Le Bureau a adopté le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts proposé par le Président de la délégation qui figure en ANNEXE N°4.

AXE N°9 : SORTIR DE L'IDÉE DE L'EXTENSION DU DISPOSITIF « SAPIN 2 » AUX COLLECTIVITÉS, MAIS CLARIFIER ET HARMONISER LES REGLES EN MATIÈRE DE CHOIX DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES ET DÉFINIR UN RÔLE NOUVEAU POUR LA HAUTE AUTORITÉ AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Compte tenu de l'importance de faire progresser la déontologie et la transparence au cœur de l'action des collectivités territoriales, acteurs majeurs de la décision publique, le Président de la délégation propose deux évolutions à court et moyen termes. En effet, s'il n'apparaît pas opérant, en l'état, d'inclure dans le champ couvert par le registre les responsables publics locaux et les décisions relevant du champ des compétences des collectivités, il est indispensable que la Haute Autorité demeure un interlocuteur privilégié des collectivités en matière de déontologie et que le dispositif juridique actuel relatif à la mise en place des référents déontologues dans les collectivités soit formalisé, en particulier pour les élus.

Proposition de court terme :

Proposition n°24 : Réorienter le rôle de contrôle direct de la Haute Autorité à destination des collectivités vers une mission renforcée et institutionnalisée d'animation du réseau des référents déontologues.

Le Président de la délégation propose de réorienter le rôle de la Haute Autorité en matière de contrôle des actions de lobbying exercées auprès des responsables publics locaux en passant d'une mission de contrôle direct à **une mission renforcée et institutionnalisée d'animation d'un réseau des déontologues**.

Depuis 2018, la Haute Autorité a développé son action auprès des collectivités territoriales afin de former à la déontologie publique. Cela s'est notamment fait sur le fondement de l'article 20¹⁵⁸ de la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 ainsi que dans le cadre d'un dialogue nourri avec les référents déontologues. Ainsi, en 2018, la Haute Autorité a reçu onze saisines pour avis sur des projets de charte de la part de collectivités ou de

¹⁵⁸ L'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que la Haute Autorité répond aux demandes d'avis des responsables publics locaux sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics.

leurs opérateurs, une augmentation par rapport à l'année précédente (six saisines)¹⁵⁹ et l'augure d'une prise de conscience sur l'enjeu de la déontologie dans la conduite de l'action publique locale. Certaines de ces chartes sont communes aux élus et agents, et d'autres s'appliquent à la fois à la commune et à l'intercommunalité.

Aussi, en 2019, en réponse à un besoin exprimé par les référents déontologues des collectivités, la Haute Autorité a élaboré un guide déontologique¹⁶⁰ pour aider les collectivités à mettre en place des mécanismes de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts grâce à des éléments de référence sur des recommandations et « bonnes pratiques » en la matière. Ce guide fournit également des conseils permettant aux collectivités d'adapter la structure et l'activité du référent déontologue à leurs spécificités¹⁶¹.

Enfin, en mai 2018, à la demande des référents déontologues, la Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser une première rencontre des déontologues des collectivités afin d'ouvrir un espace de discussion et d'échanges entre homologues sur leur rôle et leur expérience. Au cours de cette journée, la Haute Autorité a indiqué dans son rapport d'activité 2018 que les témoignages ont concordé « *dans le sens d'une méconnaissance certaine du déontologue et de son rôle, et ont rappelé le besoin d'un long travail de pédagogie avec les élus, les agents et les représentants du personnel.* »¹⁶².

Ce retour d'expérience de la Haute Autorité démontre que la constitution d'un réseau des déontologues animé par la Haute Autorité est particulièrement attendue et serait très utile à la diffusion de la culture de la transparence et de l'intégrité dans l'action politique locale.

Cette mission d'animation d'un réseau des déontologues pourrait donc être renforcée et institutionnalisée dans le cadre des missions de la Haute Autorité. Dotée des moyens suffisants, la Haute Autorité serait ainsi en mesure :

- De définir **une doctrine de référence** pour les référents déontologues en matière de déontologie territoriale ;

¹⁵⁹ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.97.

¹⁶⁰ https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf

¹⁶¹ Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.98.

¹⁶² Rapport d'activité 2018, Haute Autorité, p.99.

- De **statuer sur des pratiques à harmoniser** en développant progressivement une jurisprudence ;
- De développer **une formation pertinente à l'égard des référents déontologues**. Sur ce point, la Haute Autorité a rappelé que tous n'étaient pas formés à la prévention des conflits d'intérêts et à d'autres risques juridiques d'ampleur. Il existe donc une véritable hétérogénéité des compétences des déontologues. Il apparaît ainsi particulièrement pertinent et nécessaire, sur le court terme, de permettre à la Haute Autorité de développer ces outils dans de bonnes conditions.

Proposition de moyen terme :

Proposition n°25 : *Clarifier et harmoniser le cadre juridique existant relatif à la mise en place des référents déontologues dans les collectivités pour les élus.*

Dispositif juridique encadrant la mise en place des référents déontologues dans les collectivités

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a créé pour les fonctionnaires et agents publics un « *droit de consulter un référent déontologue* » (article 28 *bis* modifié de la loi du 13 juillet 1983). En découle l'obligation légale pour les administrations et collectivités territoriales de se doter d'un référent déontologue, qui permet aux agents des trois fonctions publiques d'exercer ce nouveau droit.

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017, s'il apporte quelques précisions sur les modalités de désignation des référents déontologues ainsi que sur leurs obligations et moyens, laisse aux administrations une très grande latitude dans la mise en place de leur référent déontologue, qui peut revêtir une forme individuelle ou collégiale, être une fonction à temps plein ou cumulée avec d'autres, par exemple celle de référent laïcité.

Au-delà de ce dispositif, il existe également **des déontologues pour les élus** mis en place au cas par cas par les collectivités territoriales. Les profils sont là aussi très variés au même titre que les moyens et pratiques utilisés dans le cadre de leurs missions (code de déontologie, charte, accompagnement des élus pour leurs déclarations, avis publiés ou confidentiels, etc.) et que leur mode de fonctionnement (activité rémunérée, non rémunérée, indépendance totale ou partielle, choix de l'exécutif ou du conseil, etc.).

Compte tenu du rôle majeur des référents déontologues au sein des collectivités pour diffuser une culture déontologique de manière pérenne et efficace, le Président de la délégation estime nécessaire de réfléchir à des pistes de clarification et d'harmonisation du dispositif juridique actuel, en particulier concernant les déontologues pour les élus. En effet, les pratiques des élus locaux déterminent parfois très largement le rôle et l'utilité de ces référents déontologues. Par conséquent, il apparaît nécessaire de **mieux encadrer le rôle et les missions de ces déontologues dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.**

À ce titre, il pourrait être envisagé **un cadre spécifique propre aux métropoles, départements et régions.** Les référents déontologues de ces grandes collectivités partageraient un socle de règles communes dans leur activité auprès des élus. Ces règles pourraient notamment prendre en compte les idées suivantes :

- L'organe de déontologie au sein de ces collectivités est un organe indépendant extérieur à la collectivité ;
- Son rôle se limite à la préconisation et ne peut en aucun cas consister à limiter la liberté d'expression ; en particulier, certaines préconisations de déontologues restreignent cette expression, comme par exemple pour les présidents de société d'économie mixte (SEM) désignés par les collectivités actionnaires qui n'ont pas la possibilité de s'exprimer lors des débats concernant la SEM qu'ils président – ce qui aux yeux du Président de la délégation est une dérive inopportune ;
- Celui-ci doit faire preuve d'une neutralité totale pendant les campagnes électorales, ce qui n'est visiblement pas le cas, certains déontologues de collectivités locales s'étant par exemple prononcés sur des candidats à des élections législatives en période d'élections.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 Le registre de transparence européen

Le premier registre européen des lobbies¹⁶³ est entré en vigueur en 2011, suite à un accord entre le Parlement européen et la Commission européenne. **L'inscription y est facultative, mais incitative** : elle donne aux inscrits des avantages, comme l'octroi d'un badge d'accès au Parlement européen.

En 2014, le dispositif est renforcé par le président de la Commission européenne, qui interdit aux commissaires, aux membres de leur cabinet et aux directeurs généraux de la Commission de rencontrer les représentants d'intérêts qui ne sont pas inscrits sur le registre. De plus, les membres de la Commission et leurs cabinets doivent publier des informations sur leurs réunions ou rendez-vous avec des organisations professionnelles ou des représentants d'intérêts sur toutes les questions liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne. Ces informations sont publiées sur les sites internet des membres de la Commission dans un délai de deux semaines suivant la date de la réunion.

Ce registre rassemble des informations sur plus de 11 911 groupes d'intérêts (chiffre au 22/11/2019). Si l'inscription y est strictement facultative, elle présente toutefois de nombreux avantages pour le lobby qui souhaite rencontrer un haut responsable de la Commission européenne ou obtenir un laissez-passer permanent au Parlement européen. Les déclarations des lobbies doivent inclure le budget alloué aux activités de représentation, le personnel en charge de ces activités, le nombre de rendez-vous avec les responsables institutionnels, etc.

Au regard de ces conditions et de la définition du lobbying retenue au niveau européen (voir tableau ci-dessous, on se focalise non pas sur qui sont les lobbies, mais sur ce qu'ils font), **le registre de transparence européen brasse un champ plus large que le registre français puisqu'absolument tous les représentants d'intérêts peuvent s'y inscrire**. Il existe, au moment de l'inscription, une classification très précise des lobbies dont les catégories

¹⁶³ Registre de transparence européen : <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

« Organisations représentant des églises et des communautés religieuses » ou encore « Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales » font partie.

Les lobbies inscrits à ce registre sont également tenus de respecter **un Code de conduite**¹⁶⁴. Ce dernier énumère plusieurs règles à suivre pour les groupes d'intérêts quant à leur comportement avec les institutions européennes. Ils doivent notamment s'identifier par leur nom et leur numéro d'inscription au registre, et déclarer clairement quels intérêts ils défendent et quels clients ils représentent. Il prévoit également que les représentants d'intérêts ne peuvent obtenir ou essayer d'obtenir des informations ou des décisions de manière malhonnête.

Aujourd'hui, la principale limite à ce registre tient à deux éléments principaux : certains des principaux groupes faisant activement du lobbying auprès des institutions européennes ne sont pas encore enregistrés et le lobbying auprès du Conseil de l'Union européenne n'est pas concerné par ces règles alors que le Conseil est considéré comme la « Chambre haute » du système décisionnel de l'Union européenne.

En septembre 2016, la Commission européenne a proposé de renforcer la portée de ce dispositif avec un nouvel accord interinstitutionnel relatif à **un registre commun aux trois institutions**. L'idée était notamment de subordonner certains types de relations avec les institutions européennes, dont le Conseil, à un enregistrement, faisant de facto de cet enregistrement une condition préalable à la représentation d'intérêts. Malgré la volonté réelle de la Commission européenne et de la médiatrice européenne Emily O'Reilly d'avancer en ce sens, ces négociations interinstitutionnelles ont finalement échoué après deux années de négociation. La Finlande est aujourd'hui le seul Etat à faire la transparence sur les rencontres avec des lobbies dans le cadre de sa représentation permanente à Bruxelles¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Code de conduite du registre de transparence européen : http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=to2SmCIADSZnGRBu2jkxwL1mj3ccsEOHpb8QxUTcpMw0VjAtwkxL!1657962922?locale=fr&reference=CODE_OF_CONDUCT.

¹⁶⁵ Transparency International, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p.36.

	Registre UE	Le Répertoire
Définition du lobbying	Les activités menées dans le but d' « influer directement ou indirectement».	Activités consistant à «influer sur la décision publique en entrant en communication », à l'initiative du représentant d'intérêts.
Obligatoire/ Facultatif	Volontaire mais enregistrement est précondition pour bénéficier de certains privilèges (accès EP, réunions avec Commissaires).	Inscription obligatoire afin de pouvoir entrer en communication.
Code de conduite et sanctions	En cas de non-respect du code de conduite → sanctions, y compris radiation du registre ou suspension d'un ou deux ans, assortie de la publication de la décision.	Toute infraction au code → mise en demeure, qui peut être rendue publique. Toute répétition d'une infraction au cours de 3 ans peut conduire à une peine d'emprisonnement ou amende.

Source : Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

MERCREDI 15 MAI 2019

Dès 09:00 et toute la journée

Atelier numérique citoyen : contributions et débat en ligne sur les enjeux autour du lobbying (animation : KLAXOON)

16:00 - OUVERTURE DES PORTES

17:00 - 19:15

Conférence inaugurale suivie d'un débat - «Lobbying : quelle place et quels enjeux pour la démocratie?» - animée par **Samuel Le Goff**, journaliste chez Contexte, Vice-président de l'Association des journalistes parlementaires

Salle Victor Hugo - Bâtiment Jacques Chaban-Delmas
101, rue de l'Université

17:00 - 17:45

Ouverture du colloque

- **Richard Ferrand**, Président de l'Assemblée nationale
- **Agnès Roblot-Troizier**, Déontologue de l'Assemblée nationale
- **Jean-Louis Nadal**, Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique

17:45 - 18:00

Introduction - Une brève histoire du lobbying et de la déontologie parlementaire

- **Jean Garrigues**, Professeur d'histoire contemporaine - Université d'Orléans

18:00 - 19:15

Conférence-débat sur la place du lobbying en démocratie

- **Stéphane Horel**, Journaliste indépendante et documentariste, collaboratrice du journal «Le Monde»
- **Guillaume Courty**, Professeur de sciences politiques - Université Lille 2
- **Guillaume Vuilletet**, Député et membre de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études

19:15 - 20:30

Conférence-débat - « Le lobbying, état du droit en France et en Europe : droit comparé et axes d'amélioration »

Salle Victor Hugo - Bâtiment Jacques Chaban-Delmas
101, rue de l'Université

- **Sherry Perreault**, Chef Ethique et Réglementation du lobbying, Registre de transparence irlandais (SIPO)
- **Chiara Malasomma**, Chef d'unité, Unité Transparence, Parlement européen et **Elisabeth Bauer**, Administratrice, Unité Transparence, Parlement européen
- **Alice Bossière**, Secrétaire générale adjointe, Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

20:30

Clôture de la première journée

- **Sylvain Waserma**n, Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études



JEUDI 16 MAI 2019

08:00 - OUVERTURE DES PORTES

09:00 - 11:00

Conférence-débat : « Lobbying : de quoi parle-t-on ? » Regards croisés sur les métiers de l'influence et leur impact sur la décision publique

Salle Colbert - Palais Bourbon

126, rue de l'Université

09:00 - 09:15

Introduction par **Sylvain Waserman**, Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études

09:15 - 11:00

Débat animé par quatre témoins des métiers de l'influence

- **Laurent Mazille**, Président de l'Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP)
- **Juliette Kacprzak**, Chargée de campagnes, WWF France
- **Philippe Portier**, Président de l'Association des Avocats Lobbyistes
- **Cécile Robert**, Maître de conférences de science politique, Sciences Po Lyon

11:00 - 13:00

Table ronde 1 – « Le lobbying en France, une réflexion sur l'état du droit : quel bilan, quelles pistes d'évolution et de progression ? »

Salle Colbert - Palais Bourbon

126, rue de l'Université

- **Elodie Cuerq**, Responsable communication et relations institutionnelles, Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique
- **Fabrice Alexandre**, Président de l'Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques (AFCL)
- **Elsa Foucraut**, Responsable « Plaidoyer vie publique », Transparency International
- **Christophe Cevasco**, Président du réseau de représentants d'intérêts « BASE »
- **Myriam Douo**, Chargée de campagnes sur le lobbying et la transparence, Les Amis de la Terre Europe

PAUSE DÉJEUNER



JEUDI 16 MAI 2019

14:30 - 16:30

Table ronde 2 – « Le lobbying en France, une réflexion sur la transparence et les bonnes pratiques »

Salle Colbert - Palais Bourbon

126, rue de l'Université

- **Matthieu Rosy**, *Président du réseau des dirigeants d'associations professionnelles, Cedap*
- **Elise Van Beneden**, *Secrétaire générale adjointe, Anticor*
- **Tanguy Morlier**, *Administrateur, Regards citoyens*
- **Pierre-Alain Jachiet**, *Collectif Euros For Docs*

16:30 - 18:00

Table ronde 3 – « Le lobbying en France, le regard des équipes parlementaires sur l'état du droit et des pratiques »

Salle Colbert - Palais Bourbon

126, rue de l'Université

- **Agnès Roblot-Troizier**, *Déontologue de l'Assemblée nationale*
- **Laurianne Rossi**, *Députée et Questure de l'Assemblée nationale*
- **Pierre Januel**, *Journaliste, ancien collaborateur de groupe parlementaire*
- **Plusieurs autres collaborateurs de groupes parlementaires et de députés**
- **Divers représentants des associations de collaborateurs de l'Assemblée nationale**

18:15 - 19:30

Conférence bilan - « Le lobbying demain : quels scénarii possibles ? »

Salle Colbert - Palais Bourbon

126, rue de l'Université

18:15 – 19:15

Restitution des deux journées suivie d'une discussion avec cinq témoins

19:15 – 19:30

Bilan et mot de clôture par **Sylvain Waserman**, *Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études*



ANNEXE N° 3 Code de déontologie des députés

Code de déontologie des députés

(Nouvelle rédaction issue de la réunion du Bureau du 9 octobre 2019)

Article premier – Intérêt général

Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.

Article 2 – Indépendance

En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent Code.

Ils s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent.

Article 3 – Objectivité

Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.

Article 4 – Responsabilité

Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent.

À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.

Article 5 – Probité

Les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination.

Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.

Article 6 – Exemplarité

Dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Article 7 – Obligations déclaratives

1°) Déclarations de dons, avantages et invitations à un voyage : en application du deuxième alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, les députés déclarent au

Déontologue les dons, avantages et invitations à un évènement sportif ou culturel d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat.

Ces déclarations, ainsi que les acceptations d'invitations à un voyage mentionnées au troisième alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale.

Les dons peuvent être consignés auprès du Déontologue.

Ils peuvent être vendus aux enchères par l'Assemblée nationale au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, dès lors que le député les lui cède.

2°) Déclarations relatives à l'absence de participation à certains travaux de l'Assemblée nationale : les députés déclarent leurs décisions de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 80-1-1 du Règlement. Un registre centralisé de ces déclarations est publié en données ouvertes sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Article 8 – Respect du Code de déontologie

Ainsi qu'il est dit à l'article 80-3-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue de l'Assemblée nationale peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.

Le Déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale ou tout collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.

Le Déontologue peut demander à un député communication des documents nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont confiées par la loi ou le Règlement de l'Assemblée nationale.

En l'absence de suite donnée à une demande de communication, il requiert du député intéressé la communication des documents dont il fixe la liste, dans un délai qu'il fixe. Il en informe le Président de l'Assemblée nationale.

En l'absence de transmission des documents demandés au terme de ce délai, il prend en compte cette circonstance dans l'avis ou la décision qu'il lui appartient de rendre.

ANNEXE N° 4 Code de conduite des représentants d'intérêts révisé

Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts

(Nouvelle rédaction issue de la réunion du Bureau du mercredi 20 janvier 2021)

Les représentants d'intérêts se conforment aux obligations, définies par le Bureau, énoncées dans le présent code :

1. Sont des représentants d'intérêts, au sens du présent code, les personnes visées à l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, entrant en communication avec un député, avec un collaborateur du Président, d'un député ou d'un groupe parlementaire, ou avec un agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale.

2. Les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité. Ils sont tenus de :

- déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les députés et leurs collaborateurs, les collaborateurs du Président, les groupes parlementaires et leurs collaborateurs, ainsi que les agents fonctionnaires ou contractuels des services de l'Assemblée nationale ;
- s'abstenir de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;
- s'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes 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 à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;
- s'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des députés ou de leurs collaborateurs, des collaborateurs du Président, des groupes

parlementaires ou de leurs collaborateurs, ou des agents fonctionnaires ou contractuels des services de l'Assemblée nationale ;

- s'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues au présent code dans leurs rapports avec l'entourage direct des députés, de leurs collaborateurs, des collaborateurs du Président ou des groupes parlementaires ou des agents fonctionnaires ou contractuels des services de l'Assemblée nationale.

3. Les représentants d'intérêts se conforment aux règles d'accès et de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. Ils sont tenus d'y porter leur badge en évidence. Ils n'ont accès à ces locaux que dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée : ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès.

4. Les représentants d'intérêts se conforment à la réglementation applicable à la protection des données. Ils sont tenus, conformément à la loi, de donner un accès aux députés, dans les meilleurs délais, aux données les concernant dont ils disposent dans le cadre de leur activité.

5. Il leur est interdit de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député, d'un groupe parlementaire ou du Président, au titre de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts.

6. Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.

7. Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent.

8. Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.

9. Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.

10. Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale ; il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts.

11. Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer.

12. Les représentants d'intérêts doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui sont adressés à leurs collaborateurs dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés.

13. Les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit.

14. En cas de demande du déontologue de l'Assemblée nationale tendant à la communication d'une information ou d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission, en cas de mise en demeure adressée par le Président de l'Assemblée nationale à la suite d'un manquement au présent code, formulée en application de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, ou en cas de demande d'information formulée par le Président, les représentants d'intérêts sont tenus de répondre dans les meilleurs délais, et au plus tard dans un délai de quinze jours francs courant à compter de la date de réception de cette demande ou de cette mise en demeure.

15. Sans préjudice de la mise en demeure visée à l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Président peut interdire l'accès aux locaux de l'Assemblée aux représentants d'intérêts en cas de manquement, présumé ou constaté, au présent code. Le Président peut rendre publique cette décision.

Je tiens à remercier Mesdames Julia Poyol, Charline Charline Onillon et Rebecca Breitman, attachées parlementaires, ainsi que Monsieur Christophe Gilder, Conseiller, chef de division du Secrétariat général, pour le travail que nous avons mené ensemble pour l'élaboration de ce rapport.