



**Délibération n° 2020-25 du 21 juillet 2020  
relative à la demande d'avis de Monsieur Sylvain Waserman**

*La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, saisie en application de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 par Monsieur Sylvain Waserman, d'un projet de « 25 propositions soumises au débat public pour un lobbying plus responsable et transparent »,*

Vu :

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 20 ;
- la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- la 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, notamment son article 26 ;
- la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 ;
- le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts ;
- la délibération de la Haute Autorité n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts ;
- le courriel du 28 janvier 2020, par lequel le vice-président de l'Assemblée nationale, Sylvain Waserman, a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur le pré-rapport portant « vingt-cinq propositions soumises au débat public pour un lobbying plus responsable et transparent » ;

Le rapport de la direction juridique et déontologie entendu,

Rend l'avis suivant :

1. En application du 3° du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité peut être saisie d'une demande d'avis confidentiel par un député sur les questions d'ordre déontologique qu'il rencontre dans l'exercice de son mandat.

2. La Haute Autorité a été saisie par le vice-président de l'Assemblée nationale Sylvain Waserman qui, en tant que président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études à l'Assemblée nationale, sollicite l'avis de la Haute Autorité sur un pré-rapport structuré en quatre parties dont la dernière expose « *25 propositions soumises au débat public pour un lobbying plus responsable et transparent* », qui font l'objet du présent avis.

3. Cette initiative vise à réaliser un premier bilan de l'encadrement de l'activité de représentation d'intérêts et à formuler des propositions dans l'objectif de « *progresser concrètement sur la voie d'un lobbying éthique et de relations de confiance entre représentants d'intérêts et responsables publics* ».

4. Le pré-rapport et les propositions soumises au débat public couvrent un champ large, allant de l'organisation interne du travail de l'Assemblée nationale à la prévention des conflits d'intérêts par les députés. La Haute Autorité s'est attachée à formuler des observations liées à son seul champ de compétence, relatif à la gestion du répertoire des représentants d'intérêts et au contrôle du respect par ces derniers de leurs obligations d'inscription, de déclaration et déontologiques, afin notamment de garantir le respect du principe de séparation des pouvoirs.

#### *Axe 1 du pré-rapport*

5. Le partage de certaines données dans des formats ouverts permettant leur accessibilité et leur réutilisation, dit *open data*, constitue l'un des vecteurs les plus efficaces pour assurer la transparence de l'action publique. À cet égard, la Haute Autorité a recommandé, dans son rapport d'activité pour l'année 2019, d'encourager, par étape, la publicité en *open data* des rencontres entre les responsables publics et les représentants d'intérêts. Un tel mécanisme renforce l'objectif de transparence normative initié par le registre des représentants d'intérêts et favorise la pluralité des intérêts représentés.

#### *Axe 2 du pré-rapport*

6. Les propositions de l'Axe 2 portent plus spécifiquement sur la notion de représentant d'intérêts et sur la nature des informations mentionnées sur le registre des représentants d'intérêts. Le pré-rapport propose de supprimer le critère prévu par le décret du 9 mai 2017 selon lequel une action de représentation d'intérêts doit être, pour être qualifiée de telle, réalisée à l'initiative du représentant d'intérêts. Cette condition restreint en effet le champ des actions de représentation d'intérêts. En outre, ce critère de « l'initiative » est un élément difficilement identifiable dans le cadre des contrôles que mène la Haute Autorité et s'avère parfois complexe à mettre en œuvre pour les représentants d'intérêts eux-mêmes. Dans sa délibération du 5 avril 2017 sur le projet de décret, la Haute Autorité relevait déjà que ce critère aurait pour effet

d'exclure du champ du répertoire une part non négligeable de l'activité des représentants d'intérêts, notamment la participation à des auditions ou la réponse à toute forme de consultation. Elle suggérerait ainsi, en lieu et place de cette exclusion générale et tout en admettant que certaines interventions des représentants d'intérêts devaient être exclues du dispositif, d'indiquer de façon plus précise la nature de ces interventions ne relevant pas de la qualification d'action de représentation d'intérêts.

7. Le rapport propose également que la comptabilisation des dix actions de représentation d'intérêts nécessaires à la qualification de représentant d'intérêts soit faite au niveau de la personne morale, et non au niveau de chaque personne physique en charge de la représentation d'intérêts au sein d'une structure. Cette évolution du dispositif serait de nature à simplifier les conditions d'inscription sur le répertoire, dès lors que chaque action de représentation d'intérêts par une personne physique serait comptabilisée. La modification du mode de comptabilisation des actions de représentation d'intérêts pourrait s'accompagner d'une réflexion sur le seuil à retenir pour qualifier une « activité régulière » de représentation d'intérêts.

8. Le pré-rapport propose également d'indiquer clairement la décision publique ayant fait l'objet d'une action de représentation d'intérêts, et non pas seulement « le type de décisions publiques ». Cette dernière notion ne figure pas dans la loi mais dans le décret du 9 mai 2017. Elle ne permet pas d'assurer une information suffisamment précise des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, tel que prévu par l'article 18-1 de la loi du 11 octobre 2013. L'article 18-2 de la loi précise à cet égard que l'activité de représentation d'intérêts a pour objet d'influer « *sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ». Au regard de ces dispositions, les représentants d'intérêts pourraient indiquer précisément la décision ou la disposition faisant l'objet de l'action de représentation d'intérêts, ce que d'ailleurs ils font déjà pour nombre d'entre eux.

9. Enfin, la loi confie au décret d'application le soin de fixer le rythme des communications des représentants d'intérêts à la Haute Autorité. La proposition tendant à communiquer plus fréquemment les actions de représentation d'intérêts pourrait permettre un contrôle plus efficace et correspond d'ailleurs à la pratique de nombreux représentants d'intérêts, qui assurent une remontée régulière des informations en interne. Une déclaration semestrielle assurerait ainsi une meilleure information du citoyen sur les débats législatifs en cours, tout en apparaissant compatible avec la décision du Conseil constitutionnel. Elle permettrait d'identifier plus rapidement une déclaration incomplète ou une pratique inadaptée et de traiter cette difficulté dans des délais plus brefs, réduisant ainsi les conséquences négatives du manquement relevé.

### *Axe 5 du pré-rapport*

10. La Haute Autorité est, sur le principe, favorable à rendre publics les manquements graves des représentants d'intérêts à leurs obligations déclaratives ou déontologiques. Elle indique ainsi sur son site Internet les noms des représentants d'intérêts ne lui ayant pas communiqué tout ou partie des informations exigées par la loi. Son règlement intérieur prévoit par ailleurs que les mises en demeure adressées aux représentants d'intérêts soient rendues publiques. Une publication systématique de toutes les erreurs relevées lors des contrôles pourrait toutefois s'avérer excessive et, dans certains cas, contreproductive, dans la mesure où elle pourrait avoir pour effet de mettre au même niveau des erreurs minimales, souvent commises de bonne foi, et des manquements importants et délibérés aux obligations déclaratives ou déontologiques. La Haute Autorité, dans le cadre de ses contrôles, sera amenée à apprécier la gravité des manquements constatés et à proposer les suites les plus adaptées.

11. La Haute Autorité, dont l'ensemble des missions s'inscrit dans l'objectif d'intérêt général de transparence de la vie publique, est également favorable au renforcement des échanges entretenus avec l'Assemblée nationale, tel que suggéré dans la proposition n°14 du rapport. Ces échanges pourraient notamment prendre la forme d'une transmission à l'Assemblée nationale des mises en demeure adressées par la Haute Autorité à des représentants d'intérêts ayant manqué à leurs obligations déclaratives ou déontologiques, ou des sanctions prononcées par le juge pénal dont elle aurait connaissance.

12. La mise en œuvre d'un régime de sanctions administratives en complément du régime actuel de sanctions pénales, tel qu'évoqué à la proposition 15 du rapport, permettrait d'assurer une forme de progressivité et de proportionnalité des sanctions, en tenant compte du caractère relativement récent du dispositif de contrôle des représentants d'intérêts. Un tel pouvoir de sanction nécessiterait une étude approfondie de son périmètre, de la nature des sanctions administratives et des modifications éventuelles du fonctionnement de la Haute Autorité.

### *Axe n°9 du pré-rapport*

13. La Haute Autorité a publiquement exprimé son inquiétude par rapport à l'extension du contrôle des actions de représentation d'intérêts auprès de certains responsables publics des collectivités territoriales (élus et agents publics nommés dans des fonctions de direction), qui devait être mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021. La loi du 17 juin 2020 a reporté cette extension au 1<sup>er</sup> juillet 2022. La Haute Autorité prévoit de réaliser, d'ici l'été 2021, une étude comprenant un bilan de la mise en œuvre du répertoire et une évaluation de son extension au niveau local.

14. Si, comme le relève le rapport, le risque pénal encouru par les responsables publics locaux et les règles strictes de l'achat public limitent dans une certaine mesure les risques d'influence, les enjeux présentés par les décisions publiques locales dépassent largement le risque pénal ou le champ de la commande publique, en particulier en matière d'environnement,

de déchets, d'eau et d'assainissement, d'urbanisme réglementaire ou des autorisations d'occupation du sol, voire dans les domaines sanitaires et sociaux ou encore en matière d'autorisation d'occupation du domaine public ou privé ou de voirie routière. Ces domaines de compétence locale présentent des enjeux juridiques, sociaux, économiques et financiers particulièrement importants et sont exposés aux actions d'influence des représentants d'intérêts.

15. Concernant le rôle des référents déontologues, ces derniers peuvent naturellement mettre leur expertise au service des responsables publics s'agissant des comportements à adopter dans le cadre de la représentation d'intérêts. Le rôle essentiel des référents déontologues institués par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est celui de conseil à destination des agents publics. Cet aspect de la mission des référents déontologues est renforcé depuis le 1<sup>er</sup> février 2020 avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui leur confie un rôle de soutien du supérieur hiérarchique dans le cadre de décisions relatives au cumul d'activités ou de reconversion professionnelle dans le secteur privé des agents publics.

16. Au regard de cette évolution du rôle des référents déontologues, la Haute Autorité se place en partenaire de ces derniers et à cet effet, s'engage à diffuser sa doctrine déontologique dans les mois à venir, afin, comme évoqué dans le rapport, d'aider à l'harmonisation et à la clarification des décisions déontologiques.

17. La Haute Autorité relève enfin le besoin, autant pour les députés que pour les représentants d'intérêts, de disposer de règles déontologiques claires et précises. À cet effet, elle estime indispensable la publication d'un décret qui, conformément aux dispositions de l'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 viendrait préciser les règles déontologiques fixées par cet article.

18. Conformément à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, cet avis a pour unique destinataire Monsieur Waserman, qui est libre de son usage. Si ce dernier souhaite s'en prévaloir ou lui donner quelque diffusion que ce soit, l'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ne vaut, et ne peut par suite être mentionné, que dans son intégralité.

Le Président



---

Didier Migaud

