

HATVP 

HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

*RÉPERTOIRE DES
REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS
LIGNES DIRECTRICES*

Juillet 2017

Premières lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts

En application de l'article 18-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics ». Ce répertoire est géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, à laquelle les représentants d'intérêts doivent, sur le fondement de l'article 18-3 de la même loi, communiquer des informations relatives à leur identité et aux actions de représentation d'intérêts qu'ils effectuent à l'égard des responsables publics.

Ces premières lignes directrices ont vocation à accompagner les représentants d'intérêts explicitant les notions utilisés par la loi et son décret d'application n° 2017-867 du 9 mai 2017. Elles formulent également une première interprétation que la Haute Autorité envisage de donner à certaines notions encore floues ou imprécises.

Les modalités d'élaboration et d'évolution des lignes directrices

En dépit de délais contraints entre la publication du décret du 9 mai 2017 et l'entrée en vigueur du dispositif, le 1^{er} juillet 2017, la Haute Autorité a tenté d'identifier, dans ces premières lignes directrices, les principales interrogations qui sont susceptible d'émerger dans la mise en œuvre du répertoire, notamment dans ses premières semaines d'application. À cet effet, elle s'est appuyée d'une part, sur le retour d'expériences de registres étrangers, notamment ceux créés récemment, et d'autre part, sur les réponses à une **consultation publique** organisée entre le 19 mai et le 9 juin 2017.

Ces lignes directrices ne peuvent toutefois résoudre *a priori* l'ensemble des difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître. Elles ont donc naturellement vocation à s'enrichir au fil du temps, à chaque fois que de nouvelles questions se feront jour et que la Haute Autorité y apportera des réponses, par ses délibérations générales ou dans le cadre de demandes individuelles. Des groupes de travail seront également établis à compter du mois de septembre avec les différentes parties prenantes (représentants d'intérêts comme responsables publics) afin d'envisager les points d'éclaircissement et d'amélioration à apporter.

Ces premières lignes directrices n'envisagent, pour l'heure, que la qualité de représentant d'intérêts et les données à fournir à l'inscription. Elles seront complétées à l'automne s'agissant du contenu des rapports annuels d'activité, après une nouvelle phase de consultation des parties intéressées.

À la fin de l'année 2017, la Haute Autorité dressera un premier bilan de la mise en œuvre de ces dispositifs au regard notamment des objectifs de la loi comme des moyens qui lui été accordés pour s'acquitter de cette nouvelle politique publique. Un retour d'expériences, des représentants d'intérêts et responsables publics concernés comme des associations intéressées, sera sollicité.

Ces lignes directrices s'intéressent d'une part, à la définition des représentants d'intérêts (I) et d'autre part, aux informations qu'ils doivent communiquer à la Haute Autorité (II).

I. La définition des représentants d'intérêts

Aux termes de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, sont des représentants d'intérêts, pour l'application de ces dispositions, « *les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication* » avec un certain nombre de responsables publics dont la liste est fixée par le même article.

Le neuvième alinéa de l'article 18-2 précité dispose que peuvent également recevoir la qualité de représentants d'intérêts « *les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale mentionnée au premier alinéa du présent article et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle* » de représentation d'intérêts.

À la lecture de ces dispositions, une personne reçoit la qualification de représentant d'intérêts lorsque **deux critères cumulatifs** sont réunis, un critère organique, tenant à son statut (1), et un critère matériel, relatif à ses activités (2).

1. Le critère organique

Deux catégories de personnes peuvent recevoir la qualification de représentant d'intérêts : des personnes morales (1.1) et des personnes physiques (1.2).

1.1 Les représentants d'intérêts, personnes morales

Ne sont susceptibles d'être des représentants d'intérêts, en application de l'article 18-2 précité, que les personnes morales suivantes :

- toutes les personnes morales de droit privé, quel que soit leur statut ou leur objet social : il peut s'agir de sociétés commerciales, de sociétés civiles, d'entreprises publiques, d'associations, de fondations, de syndicats, d'organismes professionnels ou de tout autre structure ayant la personnalité morale et n'étant pas une personne publique ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial et les groupements d'intérêt public à caractère industriel et commercial, dès lors qu'ils ont été qualifiés comme tel par une loi, par un acte réglementaire ou par la jurisprudence ;

- les chambres de commerce et les chambres d'artisanat.

Ainsi, les structures ou organisation qui n'entrent dans aucune des trois catégories précitées ne peuvent être des représentants d'intérêts. Il s'agit notamment :

- des chambres d'agriculture ;
- des établissements publics administratifs et les organismes à statut particulier comme la Banque de France.

Il convient de rappeler que les dispositions de l'article 18-2 précité ne s'appliquent pas uniquement aux « personnes morales françaises » : dès lors qu'une personne morale, **même non implantée en France**, en remplit les conditions, elle peut être considérée comme un représentant d'intérêts.

Ainsi, une société qui n'a pas son siège social en France est un représentant d'intérêts si ses salariés – qu'ils soient ou non basés en France – effectuent des actions de représentation d'intérêts au sens des présentes lignes directrices.

1.2 Les représentants d'intérêts, personnes physiques

Peuvent être qualifiés de représentants d'intérêts, les personnes physiques qui exercent individuellement et **à titre professionnel** une activité de représentation d'intérêts sans pour autant être employées par l'une des personnes morales mentionnées au 1.1 des présentes lignes directrices. Cette activité peut en effet être exercée sous différents statuts : profession libérale, auto-entrepreneur, entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL), micro-entreprise, etc.

Entrent également dans cette catégorie les personnes physiques qui se sont **regroupées** dans le cadre d'une structure de moyens ou d'une structure d'exercice sans pour autant créer une personne morale.

Ainsi, des avocats regroupés au sein d'une association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI) sont des représentants d'intérêts en tant que personnes physiques s'ils remplissent les conditions de la loi.

Au contraire, lorsque des avocats sont regroupés au sein d'une société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL) ou une société civile professionnelle (SCP) d'avocats, ils ne sont pas des représentants d'intérêts en tant que personnes physiques. C'est la personne morale elle-même qui pourra être qualifiée de représentant d'intérêts quand celle-ci en remplit les conditions.

À l'inverse, ne peuvent être considérées comme des représentants d'intérêts les personnes physiques :

- qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour eux-mêmes et à titre non professionnel ;

Ainsi, un particulier qui écrit à son député pour demander la modification d'une loi ou suggérer le dépôt d'un amendement n'est pas un représentant d'intérêts.

- qui exercent des activités de représentation d'intérêts au bénéfice d'une des personnes morales mentionnées au 1.1 des présentes lignes directrices, notamment à titre bénévole ;

Ainsi, le président bénévole d'une association qui réalise des actions de représentation d'intérêts pour le compte de son association n'est pas un représentant d'intérêts. En revanche, les actions de représentation d'intérêts qu'il réalise pourront faire entrer son association dans le champ de la loi.

- qui ont créé une personne morale distincte pour exercer leur activité ;

Ainsi, la personne qui crée une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) ou une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) pour exercer son activité, n'est pas un représentant d'intérêts. Dans ce cas, c'est la personne morale qui pourra être qualifiée de représentant d'intérêts.

- qui exercent une activité de représentation d'intérêts pour le compte d'une personne morale n'entrant pas dans le champ de l'article 18-2.

Ainsi, le responsable des affaires publiques d'un établissement public administratif n'est pas un représentant d'intérêts, car les établissements publics administratifs ne sont pas des représentants d'intérêts au sens de la loi.

2. Le critère matériel

Au sens de l'article 18-2 précité, une personne doit remplir **trois conditions cumulatives** pour être qualifiée de représentant d'intérêts :

- elle doit exercer des actions de représentation d'intérêts (2.1) ;
- s'il s'agit d'une personne morale, ces actions doivent être exercées par un ou plusieurs de ses dirigeants, de ses salariés ou de ses membres (2.2) ;
- les activités de représentation d'intérêts doivent constituer l'activité principale ou une activité régulière de celui ou ceux qui en sont chargés (2.3).

2.1 Définition d'une activité de représentation d'intérêts

Aux termes de l'article 18-2 de la loi, effectuer une action de représentation d'intérêts signifie « *influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication* » avec un des responsables publics mentionnés à cet article. L'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 précise quant à lui que cette communication doit être à l'initiative du représentant d'intérêts et mentionne les types de communications qui ne sont pas considérées comme des actions de représentation d'intérêts.

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que pour être considérée comme telle, une action de représentation d'intérêts suppose la réunion de **cinq conditions cumulatives** :

- elle doit consister en une communication entre un représentant d'intérêt et un tiers (2.1.1) ;
- ce tiers doit être l'un des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 précité (2.1.2) ;
- cette communication doit être à l'initiative du représentant d'intérêts (2.1.3) ;
- cette communication doit avoir pour objet une décision publique (2.1.4) ;
- son objectif doit être d'influer sur cette décision publique (2.1.5).

2.1.1 Qu'est-ce qu'une communication ?

En l'absence de définition de la notion de communication, et afin d'objectiver cette dernière, **trois types d'actions** sont considérés comme des communications susceptibles de constituer des actions de représentation d'intérêts au sens de ces lignes directrices :

- une rencontre physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule ;
- une conversation téléphonique ou par vidéo-conférence ;
- l'envoi d'un courrier, d'un courrier électronique ou d'un message privé par l'intermédiaire d'un service de communication électronique.

Lorsque ces actions sont effectuées de manière répétée sur un court laps de temps, pour un même objet et auprès d'une même catégorie de responsables publics (au sens de la liste annexée au décret du 9 mai 2017), elles constituent une unique communication.

Ainsi un représentant d'intérêts n'a réalisé qu'une seule communication au sens de l'article 18-2 :

- lorsqu'un même courrier ou message est envoyé concomitamment à plusieurs personnes ;
- lorsqu'il appelle le secrétariat d'un membre du Gouvernement pour lui proposer une réunion, confirme cette réunion par courrier électronique, participe à cette réunion avec le membre du Gouvernement et son directeur de cabinet et en adresse le compte rendu à son directeur de cabinet quelques jours plus tard

À l'inverse, si à l'issue de la réunion avec le ministre, le représentant d'intérêts adresse des propositions de rédactions à l'un des directeurs généraux du ministère concerné, qui n'était pas présent à la réunion, ce courrier électronique constitue une nouvelle communication, dans la mesure où le directeur relève d'une autre catégorie de responsables publics que le ministre.

Cette objectivation de la notion de communication, indispensable pour le bon fonctionnement du répertoire, conduit donc à écarter du champ certains types d'actions.

Ainsi ne sont pas des « communications » au sens de l'article 18-2 :

- les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou les manifestations sur la voie publique ;
- les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire.

Ces actions devront néanmoins être mentionnées dans les rapports annuels d'activités adressés à la Haute Autorité (voir II. 2.), en fonction de la liste annexée au décret du 9 mai 2017.

Une association organise une manifestation destinée à recueillir des signatures pour demander la modification d'une loi. Cette action n'est pas une communication au sens de l'article 18-2, car l'association n'est pas entrée en communication avec un responsable public.

Si, postérieurement à cette manifestation, l'association sollicite un rendez-vous avec un conseiller du ministre pour remettre la pétition, il s'agit à l'inverse d'une communication au sens de l'article 18-2.

2.1.2 Qui sont les responsables publics visés par l'article 18-2 ?

L'article 18-2 précité fixe la liste exhaustive des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts. Jusqu'au 30 juin 2018, il s'agit uniquement des personnes suivantes :

- les membres du Gouvernement ;
- les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;
- les députés, les sénateurs et leurs collaborateurs ;
- le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et leurs membres de cabinet ;
- les agents des services de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont la liste figure sur le site internet de chaque assemblée ;
- les membres des collèges et des commissions des sanctions des autorités administratives et publiques indépendantes mentionnées au 6° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, la liste de ces autorités étant annexée au décret du 9 mai 2017 précité ;
- les directeurs généraux, secrétaires généraux, ainsi que leurs adjoints, des mêmes autorités ;
- les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été nommées en Conseil des ministres. La liste de ces emplois sera publiée et mise à jour régulièrement sur le site internet de la Haute Autorité.

À compter du 1^{er} juillet 2018, seront également visés les titulaires de certaines fonctions exécutives locales et d'autres agents publics, notamment certains chefs de services et sous-directeurs au sein des administrations centrales.

Ainsi n'entre pas dans le champ de la présente régulation :

- un établissement public industriel et commercial qui échange avec le bureau qui, au sein d'un ministère, est chargé de sa tutelle. Dans la mesure où les membres de ce bureau ne sont pas des responsables publics énumérés par l'article 18-2, ces communications ne sont pas des actions de représentation d'intérêts ;
- une entreprise qui propose une modification réglementaire directement à un sous-directeur ou un chef de bureau.

2.1.3 Dans quel cas une communication est-elle à l'initiative du représentant d'intérêts ?

En application de l'article 18-2 précité, il n'y a action de représentation d'intérêts que si c'est le représentant d'intérêts qui entre en communication avec un responsable public. L'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 en déduit que ne peuvent être considérées comme des actions de représentation d'intérêts que les communications faites **à l'initiative** des représentants d'intérêts.

Ainsi :

- les communications qui se déroulent dans le cadre d'une audition organisée à la demande d'un responsable public, d'un groupe de travail créé par une administration ou d'un organisme consultatif (lorsque ses statuts et les modalités de désignation de ses membres sont prévus par une loi ou un règlement), ne sont pas effectuées à l'initiative d'un représentant d'intérêts et ne peuvent donc être considérées comme des actions de représentation d'intérêts ;
- lorsqu'un représentant d'intérêts a tenté de joindre, sans succès, un responsable public et que ce dernier le rappelle quelques jours plus tard, cette conversation téléphonique constitue bien une communication à l'initiative du représentant d'intérêts ;
- à l'inverse, lorsqu'un représentant d'intérêts est invité à une audition par un responsable public et que ce dernier lui demande, au cours de l'audition, de lui transmettre des suggestions de rédactions, l'envoi de ces éléments ne constitue pas une communication à l'initiative du représentant d'intérêts.

2.1.4 Quelles sont les décisions publiques concernées ?

Une annexe au décret du 9 mai 2017 fixe la liste des types de décisions publiques qui devront être mentionnées par les représentants d'intérêts dans les rapports qu'ils devront adresser annuellement. Par souci de cohérence et de simplicité, ce sont les mêmes décisions publiques

qui peuvent caractériser une action de représentation d'intérêts, lorsqu'elles sont évoquées dans le cadre d'une communication entre un responsable public et un représentant d'intérêts.

La liste de ces décisions publiques est la suivante :

- les lois, y compris constitutionnelles ;
- les ordonnances de l'article 38 de la Constitution ;
- les actes réglementaires ;
- les décisions dites d'espèce, mentionnées à l'article L. 221-7 du code des relations entre le public et l'administration. Il peut s'agir, par exemple, d'une déclaration d'utilité publique dans le cadre d'une procédure d'expropriation (ou de la décision de classement d'une installation classée pour la protection de l'environnement) ;
- les marchés publics, lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens ;
- les contrats de concession, lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens ;
- les contrats valant autorisation temporaire d'occupation du domaine public ;
- les baux emphytéotiques administratifs ;
- les contrats portant cession des biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État ou de ses établissements publics ;
- les délibérations des collectivités territoriales approuvant la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique ;

Au titre des « **autres décisions publiques** » dont les contours ne sont pas précisés, sont prises en compte :

- les décisions individuelles ayant pour objet la délivrance, la modification, le retrait ou le renouvellement d'un agrément, d'une autorisation, d'une certification, d'une dérogation, d'une dispense, d'une exemption, d'une habilitation, d'une homologation, d'une inscription sur une liste, d'une licence, d'un permis, d'un titre, ou d'un avantage financier de quelque nature que ce soit ;
- les décisions individuelles de nomination ;

- les actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils ont une portée normative certaine, c'est-à-dire lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont ces autorités peuvent sanctionner la méconnaissance.

La consistance de la décision publique comprend :

- la décision publique en vigueur, afin par exemple d'en obtenir la **modification** ou la **suppression** ;
- la décision publique en projet, c'est-à-dire qui n'a pas encore **été adoptée**.

Ainsi :

- le fait de solliciter le ministre de l'agriculture pour appeler son attention sur la nécessité de prévoir rapidement des dispositions nouvelles pour interdire un certain type de pesticide, alors même qu'un projet de loi en matière agricole n'est pas encore publiquement envisagé, constitue bien une communication portant sur une décision publique ;
- une communication qui porte sur une décision publique en cours d'élaboration, par exemple un projet de loi en cours de discussion au Parlement ou un projet de décret qu'un ministère est en train de rédiger, est considérée comme portant sur une décision publique ;
- de la même manière, lorsqu'une association écrit à un parlementaire pour lui proposer de déposer une proposition de loi sur un sujet spécifique, cette démarche constitue bien une communication portant sur une décision publique.

2.1.5 Dans quel cas une communication n'a pas pour objectif d'influer sur la décision publique ?

De façon générale, afin de simplifier la compréhension de ce nouveau dispositif, il convient d'avoir à l'esprit que lorsqu'un représentant d'intérêts entre en communication avec un responsable public pour évoquer une décision publique, cette communication doit être considérée comme ayant pour objectif d'influer sur cette décision et constitue une action de représentation d'intérêts.

L'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 prévoit néanmoins une exception à ce principe, en précisant que « *ne constitue pas une entrée en communication au sens de l'alinéa précédent le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit*

applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage ». Cette exception vise trois situations spécifiques :

- le fait de solliciter la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage, alors que l'administration est en situation de compétence liée, et ce dès lors que les conditions légales ou réglementaires sont remplies par le demandeur ;
- le fait d'effectuer une formalité nécessaire à la délivrance de cette autorisation ou à l'obtention de cet avantage ;
- le fait de présenter un recours administratif contre un refus de délivrer l'autorisation ou de faire bénéficier de l'avantage.

Dans le même ordre d'idée, la Haute Autorité considère plus généralement que tous les échanges d'informations qui se déroulent entre une personne morale et un responsable public dans le cadre du suivi d'une demande tendant à l'obtention d'une **décision individuelle**, quelle qu'elle soit, n'ont pas pour objectif d'influer sur la décision individuelle en question, et ne peuvent donc être considérés comme des actions de représentation d'intérêts. Cette exclusion vaut uniquement pour les communications qui portent sur la décision en cause, durant la période d'instruction, entre le demandeur et l'administration compétente.

N'ont pas non plus pour objectif d'influer sur une décision publique les informations transmises à un responsable public par un candidat à **procédure de mise en concurrence** sur le fondement de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou de l'article 36 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Ainsi, le dirigeant d'une entreprise spécialisée dans la sécurité informatique, qui rencontre le cabinet du ministre de la défense pour lui présenter de nouvelles technologies de cryptage des données en vue de renforcer la sécurité des systèmes d'information du ministère réalise une action de représentation d'intérêts. En revanche, dès lors que le ministère lance la procédure de mise en concurrence, les relations qu'il entretient dans ce cadre avec cette entreprise et avec les autres candidats, jusqu'à la signature du contrat, sont exclues du champ de la représentation d'intérêts, de même que les relations qui se noueront, pour l'exécution du contrat, avec le candidat retenu.

Au-delà de cette exception, les **communications qui se limitent à des échanges factuels**, indispensables au bon fonctionnement de la vie administrative, ne paraissent pas susceptibles d'avoir pour objet d'influer sur la décision publique. Il s'agit des situations dans lesquelles la communication se limite à l'un des objectifs suivants :

- lorsqu'un organisme demande des informations factuelles, accessibles à toute personne, à un responsable public ;
- lorsqu'un organisme demande à un responsable public l'interprétation à retenir d'une décision publique en vigueur ;
- lorsqu'un organisme transmet à un responsable public des informations sur son fonctionnement ou ses activités, sans lien direct avec une décision publique, par exemple dans le cadre de l'envoi d'un rapport annuel d'activité ou d'une visite d'usine.

Ainsi :

- la plupart des échanges entre une entreprise et une autorité indépendante dans le domaine économique, même lorsqu'ils sont à l'initiative de l'entreprise, ne sont pas des actions de représentation d'intérêts. Tel est le cas de ceux qui s'inscrivent dans le cadre du suivi de procédures en cours (demande d'autorisation, procédure de règlement des différends, procédure de sanction, etc.) ou qui portent sur des informations nécessaires à la mise en œuvre des compétences de régulation de l'autorité (envoi de données chiffrées pour la mise en œuvre des obligations légales de l'entreprise, interrogation sur l'interprétation à retenir des délibérations de l'autorité, etc.).

Seules constituent des actions de représentation d'intérêts les communications avec un membre ou un dirigeant de l'autorité par lesquelles l'entreprise cherche à influencer sur une de ces décisions, par exemple en amont de l'adoption d'une délibération de portée réglementaire, dans le cadre de l'élaboration de lignes directrices ou dans la perspective d'un avis de l'autorité sur un projet de loi ou de règlement.

- l'essentiel des relations entre les établissements publics, les groupements d'intérêts publics ou les entreprises publiques et leurs ministères de **tutelle** ne constituent pas des actions de représentation d'intérêts. En effet, outre les exclusions précédemment évoquées (échanges ne portant pas sur des décisions publiques, ne se déroulant pas en présence d'un responsable public mentionné à l'article 18-2 ou qui ne sont pas à l'initiative de la personne morale), les échanges qui se limitent à des échanges factuels sont également exclus. Ainsi, parmi l'ensemble des communications entre l'un de ces organismes et ses directions de tutelle, seules celles par lesquelles un organisme tente d'influer sur un texte législatif ou réglementaire – comme pourrait le faire toute entreprise de son secteur économique – sont en pratique susceptibles de recevoir la qualification de représentation d'intérêts.

Dans de nombreuses hypothèses, notamment lorsqu'un représentant d'intérêts a des relations régulières avec des responsables publics visés à l'article 18-2, **ces communications auront simultanément plusieurs objets**, et n'entreront qu'en partie dans le cadre des exclusions prévues ci-dessus. Dans ce cas, par exemple lorsque la communication ne visait pas à l'origine à influencer sur une décision publique mais a conduit le représentant d'intérêts et le responsable public concerné à avoir un échange argumenté sur une décision publique, il appartient au

représentant d'intérêts lui-même d'apprécier si cette communication a eu *in fine* pour objectif d'influer sur cette décision publique.

Ainsi, lorsque la visite d'une entreprise se conclut par l'envoi, par le dirigeant de l'entreprise au cabinet du ministre, d'arguments pour que le projet de loi de finances contienne une disposition abaissant le taux de TVA des produits fabriqués par l'entreprise, cette communication aura bien eu pour objectif d'influer sur la décision publique

2.2 Détermination des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts

Au sein des personnes morales, l'article 18-2 détermine de manière limitative les personnes physiques dont les communications avec des responsables publics peuvent être qualifiées d'actions de représentation d'intérêts au sens de la loi. Seules sont concernées les communications initiées par « *un dirigeant, un employé ou un membre* » de la personne morale (2.2.1). En outre, lorsque des représentants de plusieurs personnes morales différentes effectuent ensemble une même action de représentation d'intérêts, il convient de déterminer, dans certains cas, à quelle personne morale cette action doit être attribuée (2.2.2).

2.2.1 Détermination des notions de dirigeant, d'employé et de membre d'une personne morale

L'identification des personnes entrant dans la catégorie des employés ne pose pas de difficulté particulière : elle vise de manière générale les salariés de la personne morale ainsi que toutes les personnes qui sont placées dans un lien de subordination à son égard, comme les stagiaires ou les apprentis.

Il en va différemment pour les catégories de dirigeant ou de membre, qui peuvent poser des difficultés d'interprétation.

La catégorie des dirigeants vise uniquement la ou les personnes qui se voient attribuer, par les statuts de l'organisme, la possibilité de l'engager juridiquement et de le représenter dans ses relations avec les tiers. Ainsi, dans une société commerciale, il s'agira de la personne occupant les fonctions de président-directeur général, de directeur général, de membre du directoire, de gérant ou des fonctions équivalentes ainsi que, le cas échéant, les fonctions de directeur général délégué. Dans une association, il s'agira, dans la plupart des cas, du président.

S'agissant des membres, sont concernés uniquement ceux qui ont été désignés pour participer aux instances statutaires de la personne morale (son bureau, son conseil d'administration, son comité stratégique, etc.) ainsi que ceux ayant été choisis, par le dirigeant de la personne morale, pour mener des actions de représentation d'intérêts pour son compte.

Lorsque les membres d'une personne morale sont eux-mêmes des personnes morales, ce qui est notamment souvent le cas dans les organisations professionnelles, ces critères doivent être appliqués aux personnes physiques qui les représentent. Il convient dans ce cas de rechercher si la ou les personnes physiques qui représentent leur entreprise au sein d'une fédération professionnelle remplissent l'un des critères du décret du 9 mai 2017 dans leurs activités pour le compte de la fédération.

Si le dirigeant d'une entreprise représente cette dernière au sein du conseil d'administration d'une fédération professionnelle, il conviendra de vérifier si les critères mentionnés au 2.3. sont remplis pour les actions qu'il réalise pour le compte de cette fédération

2.2.2 Attribution des actions de représentation d'intérêts entre les représentants de plusieurs personnes morales différentes

En principe, chaque personne morale susceptible d'être qualifiée de représentant d'intérêts doit rechercher si elle remplit les critères fixés à l'article 18-2 et, si c'est le cas, s'inscrire sur le répertoire puis déclarer ses activités de représentation d'intérêts.

Il arrive que des représentants de plusieurs personnes morales réalisent des actions de représentation d'intérêts en commun : par exemple, les directeurs des affaires publiques de deux entreprises ayant un intérêt commun peuvent rencontrer ensemble un membre du Gouvernement pour évoquer un projet de loi, de même que les représentants d'une société et de l'une de ses filiales peuvent mener en commun une action de représentation d'intérêts à l'égard d'une autorité de régulation.

Dans la plupart des cas, cela ne pose pas de difficulté particulière : il doit être considéré que chacune des personnes morales concernées a mené une action de représentation d'intérêts pour son propre compte, bien que cette action ait été faite en commun avec une autre personne morale. Ainsi, lorsque les directeurs généraux de cinq entreprises rencontrent le ministre de l'économie pour évoquer les difficultés de leur secteur d'activité dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi, cinq actions de représentation d'intérêts différentes ont en réalité été menées par cinq personnes morales différentes.

Trois cas particuliers méritent toutefois d'être relevés.

- Le cas des cabinets de conseil

Il s'agit d'abord du cas dans lequel une personne morale a demandé à une autre personne, par exemple une société de conseil, d'effectuer des actions de représentation d'intérêts pour son

compte mais souhaite néanmoins que l'un de ses représentants participe aux actions menées par son mandataire. Cette situation se présente fréquemment lorsque le dirigeant d'une entreprise assiste à une réunion organisée par le cabinet de conseil qu'il a choisi pour l'accompagner dans ses actions de représentation d'intérêts. Dans une telle hypothèse, afin qu'une même action de représentation d'intérêts ne soit pas attribuée à deux personnes morales différentes alors même qu'elle ne concerne que la personne morale délégante, c'est à cette dernière qu'elle doit être attribuée. Dans notre exemple, c'est donc le directeur général de l'entreprise et non le représentant du cabinet de conseil qui l'accompagne qui a mené une action de représentation d'intérêts.

- Le cas des fédérations professionnelles

Il s'agit également du cas dans lequel un représentant d'une association représentative, par exemple une fédération professionnelle, mène une action de représentation d'intérêts en étant accompagné d'un représentant d'une des personnes morales adhérant à cette association. Dans cette hypothèse, la personne morale à laquelle sera attribuée l'action de représentation d'intérêts dépend de l'objet de celle-ci : s'il s'agit de représenter l'intérêt global de l'association, transversal à l'ensemble de ses membres, c'est à cette dernière que doit être attribuée l'action de représentation d'intérêts. Le représentant de l'adhérent peut éventuellement, s'il en remplit les conditions (cf. infra II. 1.3), être considéré comme une personne physique chargée des actions de représentation d'intérêts pour le compte de l'association. À l'inverse, s'il s'agit de défendre les intérêts propres de la personne morale adhérente, l'action doit être attribuée à cette dernière, de la même manière que si elle avait été accompagnée d'un cabinet de conseil.

- Le cas des groupes de sociétés

Les actions de représentation d'intérêts effectuées par les différentes sociétés d'un même groupe doivent être chacune attribuées à la société qui les a réalisées, chaque personne morale est susceptible d'être qualifiée de représentant d'intérêts. Tant la société mère que ses filiales doivent ainsi comptabiliser leurs actions de représentation d'intérêts afin de savoir si elles doivent individuellement s'inscrire sur le répertoire.

Il peut néanmoins arriver que les représentants d'une société et de l'une de ses filiales réalisent ensemble une même action de représentation d'intérêts. Dans ce cas, si l'action de représentation d'intérêts vise principalement à défendre l'intérêt commun du groupe de sociétés, elle doit être attribuée à la société-mère. En revanche, s'il s'agit uniquement de représenter les intérêts de la filiale, c'est à cette dernière que l'action de représentation d'intérêts devra être attribuée.

En pratique, les groupes de sociétés peuvent déléguer à une personne unique, par exemple le responsable des affaires publiques de la société mère, le soin de communiquer à la Haute autorité les informations pour l'ensemble des sociétés du groupe. Chaque dirigeant de filiale peut en effet mandater un tiers, en l'espèce un employé de la société mère, pour procéder à son inscription sur le téléservice et communiquer les informations requises par la loi. Dans cette hypothèse, la personne chargée de satisfaire ces obligations devra inscrire au répertoire autant de représentants d'intérêts qu'il y a de filiales qui remplissent les conditions fixées à l'article 18-2 et communiquer, pour chaque filiale, les informations relatives aux actions que cette filiale a entreprises. Il n'est donc pas possible d'inscrire seulement la société mère au répertoire et de consolider à son niveau les actions entreprises par tout le groupe, l'obligation légale pesant individuellement sur chaque personne morale. En outre, le délégataire agit alors pour le compte du dirigeant de chaque filiale qui reste, en cas de manquement, seul responsable.

2.3 Détermination du caractère principal ou régulier des activités de représentation d'intérêts

Pour qu'une personne soit qualifiée de représentant d'intérêts, il ne suffit pas qu'elle, s'il s'agit d'une personne physique, ou que l'un de ses représentants, pour une personne morale, ait effectué une action de représentation d'intérêts. En application de l'article 18-2 précité, il faut en effet que la représentation d'intérêts constitue l'activité principale de l'intéressé (2.3.1) ou qu'il exerce cette activité de manière régulière (2.3.2), ces critères étant alternatifs.

2.3.1 Le caractère principal de l'activité de représentation d'intérêts

En application de l'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 précité, une personne effectue des actions de représentation d'intérêts à titre principal lorsqu'elle consacre à cette activité « *plus de la moitié de son temps* ».

Ce critère doit s'apprécier par période de **six mois**. Ainsi, si une personne a consacré plus de la moitié de son temps à des actions de représentation d'intérêts sur une période d'au moins six mois, elle ou la personne morale qu'elle représente est un représentant d'intérêts, qui devra s'inscrire sur le répertoire et communiquer à la Haute Autorité l'année suivante, ses actions de représentation d'intérêts effectuées.

En second lieu, pour apprécier la part du **temps passé à réaliser des actions d'intérêts** par la personne concernée, il convient de s'attacher non seulement à la durée des communications elles-mêmes, mais également au temps consacré à leur préparation, à leur organisation et à leur suivi. Le temps consacré à des activités sans lien avec des actions de représentation d'intérêts, par exemple des activités de veille, est en revanche exclu de ce décompte. Si la personne fait l'objet d'un décompte précis de son temps de travail, par exemple dans le cadre d'une facturation à l'heure, ce décompte constituera nécessairement le principal élément d'appréciation du temps passé à réaliser des actions de représentation d'intérêts. Dans les

autres cas, il n'est pas nécessaire d'opérer un décompte précis, à l'heure près, des différentes activités réalisées par la personne pour vérifier si ce critère est rempli. Il est en effet possible de se fonder sur la méthode du faisceau d'indices. À cet égard, les indices suivants pourront être utilisés :

- l'intitulé du poste de l'intéressé, dont ses principales missions peuvent parfois être déduites ;
- la description de ses missions, par exemple dans une fiche de poste ;
- le nombre d'actions de représentation d'intérêts réalisées sur la période de six mois considérée ;
- la part globale, sur la période de six mois considérée, des activités sans aucun lien avec de la représentation d'intérêts.

Ainsi, le directeur des affaires publiques d'une entreprise est entré en contact, à cinq reprises au cours des six derniers mois, avec des responsables publics. La durée cumulée de ces contacts et de leur préparation ne représente pas, en tant que telle, la moitié de son activité. Toutefois, il ressort clairement de l'intitulé de son poste et de ses missions qu'il a pour activité principale la représentation des intérêts de l'entreprise.

2.3.2 Le caractère régulier de l'activité de représentation d'intérêts

En application de l'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 précité, une personne exerce une activité de représentation d'intérêts de manière régulière lorsqu'elle a réalisé, pendant une période de douze mois, plus de dix actions de représentation d'intérêts. Cette période de douze mois doit être appréciée de manière continue et ne couvre pas nécessairement l'année civile.

Si un consultant indépendant réalise neuf actions de représentation d'intérêts entre juillet et décembre d'une année N et une dixième action le 15 février de l'année N+1, il est considéré comme un représentant d'intérêts à compter de cette date. Il devra donc s'inscrire sur le répertoire avant le 15 avril de l'année N+1.

Au sein des personnes morales, ce critère doit être apprécié de manière individuelle : une personne morale n'est un représentant d'intérêts que si au moins une personne en son sein a réalisé, **à elle seule**, plus de dix actions de représentation d'intérêts sur l'année.

Si, au sein d'une PME, quatre personnes ont chacune réalisé trois actions de représentation d'intérêts, cette personne morale ne sera pas considérée comme un représentant d'intérêts au sens de la loi (sauf si l'activité de représentation d'intérêts est, par ailleurs, exercée à titre principal par l'un de ses employés ou dirigeants).

II. Les informations à communiquer à la Haute Autorité pour procéder à l'inscription

Les représentants d'intérêts doivent communiquer deux types d'informations, des informations générales relatives à leur statut et à leurs activités, au moment de leur inscription sur le répertoire, et, chaque année, des informations relatives aux activités de représentation d'intérêts menées l'année précédente et aux dépenses afférentes.

La transmission de ces informations est effectuée par l'intermédiaire d'un téléservice, dont les conditions de fonctionnement sont fixées par la délibération de la Haute Autorité n° 2017-51 du 17 mai 2017.

Le téléservice des représentants d'intérêts

En application de l'article 5 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, « les représentants d'intérêts communiquent à la Haute Autorité les éléments mentionnés aux articles 2 et 3 par l'intermédiaire d'un téléservice ». Conçu comme un outil de travail mis au service des représentants d'intérêts, le téléservice a pour ambition de limiter la charge administrative, notamment du rapport d'activité annuel, en permettant un enregistrement des informations en continu, et pas uniquement lors des échéances de publication prévues par la loi.

Ce même article prévoit par ailleurs, que « lorsque le représentant d'intérêts est une personne physique, il procède lui-même à son inscription au téléservice. Lorsqu'il s'agit d'une personne morale, son inscription est réalisée par une personne physique désignée en qualité de contact opérationnel par son représentant légal ». Cette désignation prend la forme d'un mandat, dont le modèle disponible via un lien sur le téléservice, dûment rempli, peut être transmis à la Haute Autorité par simple téléchargement sur le téléservice.

Chaque représentant d'intérêts, qu'il soit une personne morale ou une personne physique bénéficie d'un espace dédié, dit « espace collaboratif », pour l'ensemble de ses déclarations, qu'elles soient relatives à son inscription sur le répertoire ou aux informations relatives à ses activités de représentation d'intérêts.

Une fois inscrit, l'utilisateur se voit alors proposer de créer un espace collaboratif pour le représentant d'intérêt qu'il représente, conçu comme une plateforme de travail commune pour tous ses utilisateurs. Dans le cas où un autre utilisateur a déjà créé cet espace, il se verra proposer d'introduire une demande pour rejoindre l'espace collaboratif existant, demande qui devra être validée par le contact opérationnel de cet espace collaboratif. En effet, dans le cas d'un représentant d'intérêts personne morale, le contact opérationnel autorise dans le téléservice, des utilisateurs à communiquer des informations à la Haute Autorité en vue de leur publication. Il peut à cet effet, distinguer entre les utilisateurs autorisés à enregistrer des informations dans le téléservice et ceux autorisés à adresser effectivement ces informations à la Haute Autorité

Il résulte des dispositions combinées des articles 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 et 2 du décret du 9 mai 2017 que les représentants d'intérêts doivent communiquer à la Haute Autorité les informations suivantes lors de leur inscription sur le répertoire : leur identité (1) l'identité de leur dirigeant (2) et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en leur sein (3) lorsqu'il s'agit de personnes morales, le champ de leurs activités de représentation d'intérêts (4), leurs affiliations (5) et, lorsqu'ils exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de tiers, l'identité de ces tiers (6).

Dès que les représentants d'intérêts remplissent les conditions évoquées ci-dessus, ils ont deux mois pour procéder à leur inscription au répertoire. Par ailleurs, lorsque l'une des informations à déclarer fait l'objet d'une modification, cette modification doit être portée dans le répertoire dans un délai d'un mois.

1. L'identité du représentant d'intérêts

En application de l'article 5 de la délibération du 17 mai 2017 précitée, les représentants d'intérêts communiquent leur identité à la Haute Autorité en saisissant dans le téléservice, selon les cas, leur numéro SIREN ou leur numéro d'identification au répertoire national des associations.

Lorsqu'ils ne disposent d'aucun de ces deux numéros, une prise de contact avec les services de la Haute Autorité, par l'intermédiaire du téléservice, permet aux représentants d'intérêts de communiquer leur identité et de se voir attribuer un numéro d'identification pour s'inscrire au répertoire.

2. L'identité des dirigeants du représentant d'intérêts

Les dirigeants dont l'identité et la fonction doit être communiquée à la Haute Autorité sont ceux qui remplissent les conditions fixées au 2.2.1, c'est-à-dire ceux qui disposent des prérogatives nécessaires pour agir au nom de l'organisme et le représenter à l'égard des tiers, qu'ils réalisent ou non des actions de représentation d'intérêts.

3. L'identité des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts

Les personnes devant être considérées comme « *chargées des activités de représentation d'intérêts* » au sein d'une personne morale, et dont l'identité et la fonction doit être mentionnée dans le répertoire, se limite aux deux catégories suivantes :

- les personnes qui consacrent plus de la moitié de leur temps à des actions de représentation d'intérêts, au regard des critères fixés au 2.3.1 ;
- les personnes qui ont réalisé plus de dix actions de représentation d'intérêts dans les douze derniers mois (voir 2.3.2) ;

4. Le champ des activités de représentation d'intérêts

Une liste des grands secteurs d'activités est présente dans le téléservice. Par mesure de simplicité et de cohérence, les représentants d'intérêts doivent choisir entre un et cinq champs au moment de leur inscription, correspondant aux principaux secteurs dans lesquels ils réalisent des actions de représentation d'intérêts.

Les représentants d'intérêts doivent également faire apparaître, à ce titre, le ou les niveaux auxquels ils réalisent des activités de représentation d'intérêts : local, national, européen ou mondial.

Ainsi, un groupe de transports de voyageurs pourrait sélectionner les secteurs d'activités suivants: (1) Transports, logistique ; (2) Energie ; (3) Environnement ; (4) Sports, loisirs, tourisme et (5) Concurrence, consommation. Cela ne l'empêche évidemment pas d'effectuer des activités de représentation d'intérêts en matière de Recherche et innovation pour renforcer le développement de nouveaux modes de transports par exemple.

S'agissant d'un cabinet de conseil dont la clientèle couvre un nombre de secteurs d'activités supérieurs à cinq, il pourra par exemple choisir les secteurs d'activités de ses principaux clients.

5. Les organismes dont le représentant d'intérêts est membre

En application du 5° de l'article 18-3 précité, les représentants d'intérêts doivent mentionner dans le répertoire « *les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient* ». Trois précisions peuvent être apportées à cet égard.

D'une part, un organisme doit être mentionné quelles que soient les modalités selon lesquelles le représentant d'intérêts y est affilié : membre, adhérent, donateur, bienfaiteur, etc. Doivent également être mentionnés les organismes dont sont membres les dirigeants, employés ou membres du représentant d'intérêts, lorsque ce dernier prend en charge leurs cotisations. En revanche, cette affiliation doit être directe : par exemple, lorsqu'un représentant d'intérêts est membre d'une fédération professionnelle et que cette fédération est elle-même membre d'une confédération, sans que le représentant d'intérêts lui-même en soit directement membre, seule la fédération doit être mentionnée sur le répertoire.

D'autre part, ne doivent être mentionnés que les organismes implantés en France ou, lorsqu'ils sont implantés à l'étranger, qui sont des représentants d'intérêts au sens de l'article 18-2.

Ainsi, une fédération professionnelle est membre d'une fédération européenne, qui n'effectue pas d'actions de représentation d'intérêts auprès des responsables publics mentionnés à l'article 18-2. Cette fédération européenne n'a pas à être mentionnée.

Enfin, doivent être exclues du répertoire les associations sans rapport avec l'activité principale du représentant d'intérêts ou les intérêts qu'il défend.

Ainsi, un avocat qui exerce individuellement une activité de représentation d'intérêts n'a pas à déclarer les associations, par exemple sportives ou culturelles dont il est membre. En revanche, il doit mentionner l'association professionnelle à laquelle il appartient.

6. L'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées

Cette catégorie d'informations ne concerne que les représentants d'intérêts qui exercent cette activité en tout ou partie pour le compte de tiers, à savoir principalement les sociétés de conseils, les avocats, les organisations et fédérations professionnelles et, éventuellement, les associations.

S'agissant des sociétés de conseil et des avocats, doivent être mentionnés au répertoire les clients pour lesquels des actions de représentation d'intérêts ont été effectuées dans les **six derniers mois**. Lorsque des actions de représentation d'intérêts sont effectuées pour le compte d'un nouveau client, son identité doit être mentionnée au répertoire dans un délai d'un mois. À l'inverse, lorsqu'aucune prestation n'a été réalisée depuis plus de six mois pour un client, son identité doit être retirée du répertoire. Elle demeurera néanmoins dans les rapports d'activité des années précédentes, pendant une durée de cinq ans.

S'agissant des syndicats, fédérations professionnelles et associations, doit être mentionné l'intégralité des membres et adhérents de l'organisme pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectués.

Enfin, lorsque dans un groupe de sociétés, la société mère réalise des actions de représentation d'intérêts pour le compte d'une filiale en particulier, cette dernière doit être mentionnée dans cette rubrique.