

[Latham and Watkins Litigation & Trial Practice](#)

25 Septembre 2023 | Numéro 3165

[Read this Client Alert in English](#)

Nouvelles lignes directrices de l'HATVP : quelles évolutions pour les représentants d'intérêts ?

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique souhaite rendre plus lisible le dispositif à la charge des représentants d'intérêts et fournir une vision plus précise de l'activité de lobbying, dans l'attente d'évolutions plus structurelles.

Le 3 juillet 2023, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a publié de nouvelles lignes directrices qui entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2023 (les Nouvelles lignes directrices).

Cet article résume les principaux changements et les prochaines étapes qui auront un impact pour les entreprises engagées dans des activités de lobbying.

Contexte

Créée en 2013 dans un contexte de défiance grandissante des citoyens envers leurs responsables publics, la HATVP est l'aboutissement d'une volonté générale de renforcement progressif des exigences de transparence incombant aux responsables publics.

La loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (la « Loi Sapin II ») s'inscrit dans la même continuité, apportant à cette occasion une reconnaissance des activités de représentation d'intérêts (ou de « lobbying ») et des professionnels qui les exercent.

Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont notamment tenus de s'inscrire sur un répertoire numérique public, dans lequel ces derniers doivent fournir des informations sur leur organisation, leurs actions de lobbying et les moyens qui y sont consacrés.

Plus récemment, tenant compte des recommandations formulées par la HATVP, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite la « Loi 3DS »), a entraîné l'extension du dispositif, à l'échelon local notamment.

Dans ce contexte, alors que selon le bilan annuel présenté en juillet dernier par la HATVP le nombre de représentants d'intérêts n'a jamais été aussi élevé et l'activité de lobbying aussi soutenue,¹ l'autorité a

souhaité tirer les enseignements de ses cinq premières années depuis la mise en place du répertoire en mettant à jour ses précédentes lignes directrices de 2018.

Sont dressés ci-dessous les principaux apports de ces Nouvelles lignes directrices qui, comme le précise la HATVP, viennent éclairer la loi et son décret d'application mais n'ont pas plus que les précédentes pour objet de se substituer aux dispositions en vigueur.

Des évolutions liées à la définition de représentants d'intérêts

Le critère organique

Parmi les personnes morales susceptibles de recevoir la qualification de représentant d'intérêts, les Nouvelles lignes directrices viennent préciser la notion de « *toute autre structure ayant la personnalité morale* » en citant notamment les organismes de réflexion et de recherche, parmi lesquels figurent les *think tanks*.

En revanche, sont expressément exclus les associations représentatives des élus dans des missions prévues par leurs statuts, les associations à objet culturel ou les établissements publics administratifs, entre autres.

Le critère matériel

Les Nouvelles lignes directrices rappellent qu'une action de représentation d'intérêts suppose la réunion de cinq conditions cumulatives, à savoir :

1. Une entrée en communication entre un représentant d'intérêts et un responsable public ;
2. Concerner un des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (la Loi relative à la transparence) ;
3. Être à l'initiative du représentant d'intérêts ;
4. Concerner une décision publique existante ou à venir ; et
5. Avoir pour objectif d'influer sur cette décision publique.

S'agissant de l'entrée en communication et plus particulièrement les envois groupés, la HATVP fait évoluer sa position, considérant désormais que l'envoi concomitant d'un même courrier ou message à plusieurs personnes doit être comptabilisé en autant d'entrées en communication que de destinataires. De ce fait, lorsqu'un courriel groupé sera envoyé à plus de 10 personnes, le seuil de 10 actions subordonnant les obligations d'inscription et de déclaration sera atteint (sous réserve que les autres critères soient également remplis).

Constitue également une entrée en communication susceptible d'être qualifiée d'action de représentation d'intérêts, l'organisation d'un événement au cours duquel sont invités des responsables publics, en prenant en compte les éléments donnés par la HATVP, tels que la présence et l'intervention d'un ou de plusieurs responsables publics, l'existence de moments d'échanges avec le ou les responsables publics et l'évocation d'une décision publique précise ou d'un cadre normatif plus large.

S'agissant des décisions publiques concernées qui peuvent être la cible d'actions des représentants d'intérêts, les Nouvelles lignes directrices n'ont pas repris les illustrations des lignes directrices de 2018

de la notion d'« *autres décisions publiques* ». La HATVP a préféré publier concomitamment aux Nouvelles lignes directrices, un document contenant des exemples concrets d'entrées en communication relatives à des décisions individuelles ou des procédures de mise en concurrence.²

Sur ce dernier point, par exemple, il faudra distinguer entre les actions menées en amont et à la suite de la publication d'un appel d'offre. Ainsi, le dirigeant d'une entreprise sollicitant le cabinet d'un ministère pour le convaincre de la nécessité de lancer un marché public, réalise une action de représentation d'intérêts. A contrario, dès que le ministère lance la procédure de mise en concurrence, les relations qu'il entretient dans ce cadre avec les 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.

Des évolutions liées aux modalités de déclaration

L'inscription entraîne la déclaration de toutes les actions de la personne morale

Jusqu'à présent, seules les actions des dirigeants, employés ou membres qui exercent des actions de représentation d'intérêts de façon principale ou régulière au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts étaient concernées par l'obligation de déclaration des représentants d'intérêts.

Dorénavant, une fois l'entité inscrite sur le répertoire et dès lors qu'elle remplit les seuils de déclaration, toutes les actions de représentation d'intérêts réalisées lors du dernier exercice comptable par ses dirigeants, employés ou membres doivent être déclarées. Seront ainsi déclarées toutes les actions menées, y compris celles qui ont été réalisées par des personnes ne remplissant pas les critères de l'activité principale ou régulière.

En revanche, seules les rémunérations des personnes physiques dont le lobbying est l'activité principale ou régulière seront comptabilisées. Il faudra également comptabiliser les éventuels frais exceptionnels comme les frais liés à l'organisation d'événements ou les frais d'expertise.

La déclaration de l'ensemble des clients des représentants d'intérêts

Alors que les lignes directrices de 2018 excluaient la déclaration des cabinets de conseil et d'avocats pour leurs clients ne remplissant pas les critères organiques d'un représentant d'intérêts, la HATVP a profité de la mise à jour de ses lignes directrices pour supprimer cette exclusion qui n'était pas prévue par la loi.

Les Nouvelles lignes directrices prévoient que « *[d]oit être déclarée comme un tiers toute personne morale différente de celle qui mène l'action de représentation d'intérêts et pour le compte de laquelle celle-ci est menée, que cette personne remplisse ou non le critère organique posé à l'article 18-2 de la loi* ». En conséquence, les cabinets de conseils ou d'avocats devront déclarer les activités pour le compte des administrations publiques nationales ou d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi.

La possibilité de faire une déclaration de non-activité

Les Nouvelles lignes directrices offrent la possibilité de procéder à une déclaration de non-activité lorsqu'un représentant d'intérêts ne remplit plus, temporairement, les critères de l'activité principale ou régulière, ce qui évite de solliciter de l'autorité sa désinscription du répertoire. Le représentant d'intérêts devra indiquer n'avoir réalisé aucune action et n'aura aucun moyen à déclarer.

La déclaration des actions conjointes

Les Nouvelles lignes directrices clarifient les modalités de déclaration des actions conjointes ainsi que la ventilation des moyens à déclarer. Lorsqu'une personne physique est membre de plusieurs personnes morales, l'attribution des actions de représentation d'intérêts qu'elle réalise dépend de l'intérêt défendu lors de ces actions. Dans ce cas, chaque personne morale à qui est rattachée la personne physique réalisant les actions de représentation doit comptabiliser les actions réalisées et déclarer les moyens correspondants.

Par exemple, lorsqu'une fédération professionnelle participe à une action de représentation d'intérêts accompagnée d'un membre adhérent, si le membre adhérent défend uniquement les intérêts de la fédération, seule la fédération devra comptabiliser l'action de représentation d'intérêts. En revanche, si le membre participe à l'action afin de défendre les intérêts de sa propre entité aux côtés de ceux de la fédération, cette entité devra également comptabiliser l'action de représentation d'intérêts et tant l'entité que la fédération devront déclarer les moyens afférents.

En cas de démarches conjointes, par exemple lorsqu'une fédération professionnelle mène une action de représentation d'intérêts avec une des entreprises qu'elle représente ou lorsqu'un cabinet de conseil ou d'avocats est accompagné de l'un de ses clients, chacune des personnes morales doit comptabiliser une entrée en communication et déclarer une action de représentation d'intérêts s'ils sont inscrits. En revanche, les Nouvelles lignes directrices précisent que seule la société assistée par le cabinet de conseil devra déclarer les dépenses afférentes.

De même, lorsque des salariés d'une société-mère et de l'une de ses filiales réalisent ensemble une action de représentation d'intérêts, chaque société est susceptible d'être qualifiée de représentant d'intérêts et l'action devra être comptabilisée par la maison-mère et sa filiale. Dès lors que la loi ne prévoit pas de déclaration consolidée, chaque personne morale devra déclarer les dépenses correspondant à l'action qu'elle a menée.

La déclaration du nombre de personnes employées en équivalent temps plein annuel travaillé

Afin de se conformer aux prescriptions du 4° de l'article 18-3 de la Loi relative à la transparence, les représentants d'intérêts devront communiquer annuellement le nombre de personnes physiques employées pour l'accomplissement des missions de représentation d'intérêts en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT).

Les Nouvelles lignes directrices précisent que le nombre d'ETPT sera calculé en retenant, pour chaque personne physique, la part du temps passé à réaliser des activités de représentation d'intérêts ou pour les personnes rémunérées, le pourcentage retenu pour le calcul des rémunérations.

La déclaration du chiffre d'affaires et des dépenses liés aux activités de représentation d'intérêts

Contrairement aux lignes directrices de 2018 qui prévoyaient la déclaration annuelle du chiffre d'affaires et du montant des dépenses de représentation d'intérêts par tous les représentants d'intérêts, les Nouvelles lignes directrices ne soumettent à l'obligation de déclarer que les entités qui réalisent des actions de représentation d'intérêts à titre professionnel pour le compte de leurs clients (notamment les cabinets de conseil et d'avocats). Ces entités devront déclarer uniquement le chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts.

S'agissant de leurs dépenses, seules sont concernées par l'obligation de déclaration celles engagées pour leur propre compte en vue de la défense de leurs propres intérêts ou ceux de leur profession et de leur secteur d'activités (et donc non celles engagées dans le cadre de l'activité de représentation d'intérêts qu'elles effectuent pour le compte de leurs clients).

Les prochaines étapes et les possibles évolutions

Ces Nouvelles lignes directrices, qui entreront en vigueur au 1^{er} octobre 2023, engendreront des modifications du téléservice et du site internet de la HATVP. Les entreprises assujetties devront garder à l'esprit que pour l'année 2023, les déclarations seront faites sur la base des deux lignes directrices en fonction des mois de déclaration concernés. La HATVP pourra procéder à des contrôles pédagogiques afin de vérifier la bonne appropriation du nouveau dispositif par les représentants d'intérêts.

Enfin, au titre de son bilan d'activité pour l'année 2022, la HATVP a adressé des propositions visant à adapter le dispositif de régulation du lobbying pour le rendre plus efficace. Elle propose ainsi :

- de simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique ;
- d'étendre l'obligation de déclaration des activités aux entrées en communication initiées par les responsables publics ;
- de permettre les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés ; et
- de préciser dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

Il conviendra donc de rester attentif aux prochaines évolutions du dispositif, à l'aune de ces propositions ainsi que de la communication des députés Gilles Le Gendre et Cécile Untermaier, du 3 mai 2023, soulignant la nécessité de modifier le décret du 9 mai 2017, voire la loi, afin de rendre le dispositif plus efficace.³

Pour toute question relative à cet article, vous pouvez contacter l'un des auteurs ci-dessous ou l'avocat de Latham & Watkins qui vous conseille habituellement :

Fabrice Fages

fabrice.fages@lw.com
+33.1.40.62.20.00
Paris

Elise Auvray

elise.auvray@lw.com
+33.1.40.62.20.48
Paris

Hana Ladhari

hana.ladhari@lw.com
+33.1.40.62.20.54
Paris

Andra-Cristina Tihauan

andra-cristina.tihauan@lw.com
+33.1.40.62.21.88
Paris

Vous pourriez aussi être intéressé par[Nouvelles lignes directrices du PNF sur les CJIP: des éclaircissements bienvenus](#)[Réforme de la protection des lanceurs d'alerte : quel impact pour les sociétés?](#)[French Government Seeks to Regain Control Over Enforcement of French Blocking Statute](#)

Client Alert est publié par Latham & Watkins en tant que service de reportage d'informations destiné aux clients et autres contacts. Les informations contenues dans cette publication ne doivent pas être interprétées comme des conseils juridiques. Si une analyse ou une explication plus approfondie du sujet est nécessaire, veuillez contacter l'avocat que vous consultez habituellement. L'invitation au contact n'est pas une sollicitation de travail juridique conformément aux lois des juridictions dans lesquelles les avocats de Latham sont autorisés à exercer. Une liste complète des alertes client de Latham est disponible sur www.lw.com. Si vous souhaitez mettre à jour vos coordonnées ou personnaliser les informations que vous recevez de Latham, visitez notre page d'abonné.

Notes de fin

-
- ¹ En 2022, ce sont 2.873 représentants qui étaient inscrits dans le registre de la HATVP, soit 16 % de plus qu'en 2021. De même 13 579 fiches d'activités ont été déclarées, contre 11 105 l'année précédente. Des augmentations significatives qui s'expliquent en grande partie par l'extension en 2022 du répertoire à l'échelon local.
 - ² [HATVP, Répertoire des représentants d'intérêts : Illustrations des cas pratiques des nouvelles lignes directrices, juillet 2023.](#)
 - ³ [G. Le Gendre et C. Untermaier, Mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, Communication, Assemblée Nationale, 3 mai 2023.](#)