Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Répertoire
des représentants d'intérêts

Lignes directrices : nouvelle version

Entrée en vigueur le 1er octobre 2023

Table des matières

I. La qualification de représentants d'intérêts 5

1. **Le critère organique** 5

1.1. Les représentants d'intérêts, personnes morales 5

1.2. Les représentants d'intérêts, personnes physiques 7

2. **Le critère matériel** 7

2.1. Définition d'une action de représentation d'intérêts 7

2.2. Le caractère principal ou régulier des activités de représentation d'intérêts 14

II. Les informations à communiquer à la Haute Autorité pour procéder à l'inscription sur le répertoire 16

1. **L'identité du représentant d'intérêts** 16

2. **L'identité des dirigeants du représentant d'intérêts** 16

3. **L'identité des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts** 16

4. **Le champ des activités de représentation d'intérêts** 17

5. **Les organismes dont le représentant d'intérêts est membre** 17

6. **L'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées** 17

7. **La demande de désinscription du répertoire** 18

III. Les informations à communiquer chaque année à la Haute Autorité 20

1. **Les actions de représentation d'intérêts menées lors du dernier exercice comptable** 20

1.1. Les objectifs poursuivis par les actions de représentation d'intérêts 21

1.2. Le type de décisions publiques 21

1.3. Le type d'actions de représentation d'intérêts 21

1.4. Les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication 21

1.5. Les tiers pour le compte desquels les actions de représentation d'intérêts ont été menées 22

2. **Les dépenses de représentation d'intérêts** 22

2.1. Les frais liés à la rémunération des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts 23

2.2. Les frais liés à l'organisation d'évènements 24

2.3. **Les frais d'expertise** 24

2.4. **Les libéralités et avantages accordés à des responsables publics** 24

2.5. **Les achats de prestation auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats** 25

2.6. **Les cotisations à des organisations professionnelles** 25

2.7. **La déclaration de non-activité** 25

2.8. **La ventilation des moyens à déclarer lorsqu'une action implique plusieurs personnes morales** 26

3. **Le nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts** 26

4. **Le chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts** 26

IV. Les obligations déontologiques des représentants d'intérêts 27

V. Les sanctions 28

Préambule

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.

Les représentants d'intérêts sont soumis à deux obligations. D'une part, ils doivent, en application de l'article 18-3 de la loi, communiquer des informations relatives à leur identité, aux actions de représentation d'intérêts qu'ils effectuent à l'égard des responsables publics et aux moyens qu'ils y consacrent. D'autre part, leur comportement doit être conforme aux obligations déontologiques définies par l'article 18-5 de la loi. La Haute Autorité s'assure du respect de ces obligations déclaratives et déontologiques par les représentants d'intérêts.

Les présentes lignes directrices font suite à quatre années de contrôles effectués par les services de la Haute Autorité sur cinq exercices déclaratifs depuis la mise en place du répertoire et aux observations qu'ils ont suscitées. Comme pour la version antérieure, ces lignes directrices ont été soumises à consultation d'un échantillon d'organismes représentatifs.

Elles ont vocation à éclairer les représentants d'intérêts en explicitant les notions figurant dans la loi et son décret d'application n° 2017-867 du 9 mai 2017 et en formulant des recommandations. En revanche, ces lignes directrices n'ont pour objet, ni de se substituer aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ni de répondre aux questions pratiques que pourraient se poser les représentants d'intérêts. Ces derniers peuvent se référer utilement aux informations complémentaires disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

Par ailleurs, ces lignes directrices prennent en compte l'extension du répertoire, intervenue le 1er juillet 2022, aux actions menées auprès des titulaires de certaines fonctions exécutives locales et de certains agents publics.

Elles apportent ainsi des précisions sur la qualification de représentant d'intérêts (**I**), les informations que ces derniers doivent communiquer à la Haute Autorité au moment de leur inscription sur le répertoire (**II**) et les informations qu'ils doivent adresser chaque année au titre de leur activité de représentation d'intérêts (**III**). Elles rappellent enfin les obligations déontologiques auxquelles les représentants d'intérêts sont soumis (**IV**).

Elles remplacent les lignes directrices publiées en octobre 2018 et prennent effet le 1er octobre 2023.

I. La qualification de représentant d'intérêts

Aux termes de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, sont qualifiées de représentants d'intérêts *« les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce, au titre II du code de l'artisanat et au titre Ier du livre V du code rural et de la pêche maritime, 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 prévoit 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.

Ainsi, 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

Sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts, en application de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 :

• les personnes morales de droit privé, quel que soit leur statut ou leur objet social (y compris celles qui remplissent une mission d'intérêt général ou qui sont reconnues d'utilité publique) : il peut s'agir de sociétés commerciales, de sociétés civiles, d'entreprises publiques, d'associations, de fondations, de syndicats[1], d'organismes professionnels ou de tout autre structure ayant la personnalité morale, tels que des organismes de recherche ou des groupes de réflexion (*think tanks*, etc.) ;

• les établissements publics à caractère industriel et commercial et les groupements d'intérêt public à caractère industriel et commercial, dès lors qu'ils sont ainsi qualifiés par une loi, un acte règlementaire ou la jurisprudence ;

• les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture.

Sont en revanche expressément **exclus** en vertu de l'article 18-2 précité :

• les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues par leurs statuts ;

1. À l'exception des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail.

• les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution[2] ;

• 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[3] ;

• les associations à objet cultuel.

Sont également **exclus** de la qualification de représentant d'intérêts les établissements publics administratifs et les organismes publics à statut particulier comme la Banque de France, ainsi que les entités qui **ne disposent pas de la personnalité juridique**.

Les dispositions de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 ne s'appliquent pas uniquement aux « personnes morales françaises » : une personne morale, **même étrangère**, peut être considérée comme un représentant d'intérêts dès lors qu'elle remplit les conditions prévues par la loi.

En outre, une personne morale est qualifiée de représentant d'intérêts dès lors que, en son sein, « *un dirigeant, un employé ou un membre* » réalise à titre principal ou régulier et à son initiative des activités de représentation d'intérêts.

La notion de dirigeant

La catégorie des dirigeants vise uniquement les représentants légaux de l'organisme, c'est-à-dire la ou les personnes qui se voient attribuer, par la loi et ses statuts, la possibilité d'engager juridiquement la personne morale et de la représenter dans ses relations avec les tiers.

La notion d'employé

La catégorie des employés vise de manière générale les salariés de la personne morale ainsi que toutes les personnes qui sont placées dans un lien de subordination, comme les stagiaires ou les apprentis. De même, l'avocat collaborateur doit être considéré, au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, comme un employé du cabinet pour lequel il travaille, sauf si l'action de représentation d'intérêts qu'il a engagée bénéficie à un client personnel.

En revanche, dans le cas particulier des sociétés de portage salarial[4], le salarié porté n'est pas considéré comme « employé » de la société de portage. S'il remplit les conditions fixées à l'article 18-2 de la loi, il devra lui-même s'inscrire au répertoire en tant que représentant d'intérêts personne physique.

La notion de membre

La catégorie de membre renvoie aux personnes ayant un lien juridique ou financier avec la personne morale (adhérents, cotisants, bénévoles liés par une convention de bénévolat, etc.) et qui participent à ses instances statutaires (bureau, conseil d'administration, comité stratégique, etc.).

---

2. « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie (…). »

3. C'est-à-dire lorsque le Gouvernement engage une concertation préalable avec ces organisations sur tout projet de réforme qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

4. En application des articles L. 1254-1 et suivants du code du travail

1.2. Les représentants d'intérêts, personnes physiques

Peuvent également être qualifiées de représentant d'intérêts, les personnes physiques qui exercent individuellement et à **titre professionnel** une activité de représentation d'intérêts.

Cette activité peut être exercée sous différents statuts : profession libérale, entreprise individuelle, entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL), micro-entreprise[5], portage salarial[6], 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.

À l'inverse, ne sont pas qualifiés de représentants d'intérêts :

• les élus dans l'exercice de leur mandat ;

• les personnes physiques qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour elles-mêmes et à titre non professionnel ;

• les personnes physiques qui ont créé une personne morale distincte pour exercer leur activité.

2. Le critère matériel

Deux conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'une personne soit qualifiée de représentant d'intérêts :

• elle doit exercer des actions de représentation d'intérêts (**2.1**) ;

• les activités de représentation d'intérêts doivent constituer l'activité principale ou l'activité régulière d'au moins une personne physique au sein de la personne morale (**2.2**).

2.1. Définition d'une action de représentation d'intérêts

L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 définit une action de représentation d'intérêts comme consistant à « *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 par ce texte.

L'article 1er du décret du 9 mai 2017 prévoit que cette entrée en communication doit être à l'initiative du représentant d'intérêts et exclut certains types de communication.

Ainsi, une action de représentation d'intérêts suppose la réunion de **cinq conditions cumulatives** :

• impliquer une entrée en communication entre un représentant d'intérêts et un responsable public (**2.1.1**) ;

• concerner un des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 (**2.1.2**) ;

---

5. Article L. 123-16-1 du code de commerce

6. Article L. 1254-1 et suivants du code du travail

• être à l'initiative du représentant d'intérêts (**2.1.3**) ;

• concerner une décision publique existante ou à venir (**2.1.4**) ;

• avoir pour objectif d'influer sur cette décision publique (**2.1.5**).

À ce titre, il convient de distinguer les notions suivantes :

• entrée en communication : prise de contact d'un représentant d'intérêts avec un responsable public ;

• action de représentation d'intérêts : entrée en communication à l'initiative d'un représentant d'intérêts avec un responsable public listé à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 en vue d'influer sur une décision publique existante ou à venir (*cf.* décret du 9 mai 2017) ;

• fiche d'activités : l'ensemble des actions de représentation d'intérêts est déclaré annuellement sur le répertoire sous forme de fiches d'activités. Une fiche d'activités correspond à un objectif défendu et peut comporter une ou plusieurs actions de représentation d'intérêts.

2.1.1. Une entrée en communication

Quatre principaux types d'entrée en communication sont susceptibles de constituer des actions de représentation d'intérêts :

• une rencontre physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule (rendez-vous dédié, déjeuner professionnel, visite d'un salon professionnel, réunion d'un club, etc.) ;

• une conversation téléphonique, par vidéo-conférence ou par l'intermédiaire d'un service de communication électronique ;

• l'envoi d'un courrier, d'un courrier électronique ou d'un message privé par l'intermédiaire d'un service de communication électronique ;

• l'interpellation directe et nominative d'un responsable public sur un réseau social.

Lorsque ces contacts sont effectués de manière répétée sur un court laps de temps auprès d'un même responsable public, et qu'ils portent sur un même objet, ils constituent une unique entrée en communication. En revanche, lorsqu'un représentant d'intérêts s'adresse de façon concomitante à plusieurs responsables publics distincts à propos d'un même sujet, comme par exemple lors de l'envoi groupé d'un courrier électronique à plusieurs parlementaires, devront être comptabilisés autant d'entrées en communication que de responsables publics destinataires de l'envoi.

L'organisation d'un évènement au cours duquel sont invités des responsables publics peut constituer une entrée en communication susceptible d'être qualifiée d'action de représentation d'intérêts. Plusieurs éléments peuvent à ce titre être pris en compte :

• la présence et l'intervention d'un ou de plusieurs responsables publics ;

• l'existence de moments d'échanges avec le ou les responsables publics ;

• l'évocation d'une décision publique précise ou d'un cadre normatif plus large.

En revanche, ne sont, par exemple, pas considérées comme des entrées en communication au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 :

• les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou les manifestations sur la voie publique ;

• les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire ;

• la préparation de notes, dossiers, éléments de langage, en amont d'une communication ;

• les lettres d'informations, dès lors qu'elles ne portent pas sur une décision publique et ne sont pas adressées spécifiquement à des responsables publics.

2.1.2. Les responsables publics visés par l'entrée en communication

L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 énumère plusieurs catégories de responsables publics à l'égard desquels une entrée en communication peut constituer une action de représentation d'intérêts :

• les membres du Gouvernement ;

• les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;

• les députés, les sénateurs et leurs collaborateurs ainsi que ceux d'un groupe parlementaire ;

• le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les membres de leurs cabinets ;

• les agents des services de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

• 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, étant précisé que seules les personnes dont les fonctions ont cette dénomination exacte sont visées par le dispositif ;

• les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement nommées en Conseil des ministres[7] (préfet, ambassadeur, directeur d'administration centrale, etc.).

Depuis le 1er juillet 2022, entrent également dans le champ des responsables publics avec lesquels une entrée en communication est susceptible de relever du régime des représentants d'intérêts :

• certaines personnes chargées de missions de nature administrative ;

• certaines personnes chargées de missions de nature politique.

7. Article 13 de la Constitution et article L. 341-1 du code général de la fonction publique

Les personnes chargées d'une mission de nature administrative

Il s'agit des agents publics soumis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale en application du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale[8].

Pour la fonction publique d'État, les emplois correspondants sont :

• ceux mentionnés à l'article 2 du décret du 28 décembre 2016 (exemples : responsable ministériel des achats, secrétaire général des affaires régionales, directeur ou directeur adjoint des affaires financières d'un établissement public administratif de l'État dont le budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros) ;

• ceux mentionnés dans les arrêtés interministériels prévus par l'article 2 de ce décret pour en préciser la portée[9].

Pour la fonction publique territoriale, les emplois correspondants sont mentionnés à l'article 3 du décret du 28 décembre 2016 (exemples : directeur général des services des régions, des départements ainsi que des communes de plus de 150 000 habitants, directeur général ou directeur des EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, des EPCI assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants).

Pour la fonction publique hospitalière, sont concernés, en vertu de l'article 4 du décret du 28 décembre 2016, les emplois de directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget, le cas échéant consolidé, est supérieur à 200 millions d'euros.

Les personnes chargées d'une mission de nature politique

Il s'agit des personnes titulaires d'une fonction ou d'un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, sous réserve d'un **seuil d'application fixé à plus de 100 000 habitants** pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ainsi, sont concernés :

• les personnes titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 100 000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

• leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet ;

---

8. Décret pris en application de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais repris aux articles L. 122-10 à L. 122-18 du code général de la fonction publique

9. La liste de ces arrêtés est disponible sur le site internet de la Haute Autorité

• les conseillers régionaux, conseillers à l'assemblée de Guyane, conseillers à l'assemblée de Martinique, conseillers exécutifs de Martinique, conseillers exécutifs de Corse, conseillers départementaux, adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature.

2.1.3. Une entrée en communication à l'initiative du représentant d'intérêts

L'article 1er du décret du 9 mai 2017 précise que seules les entrées en communication réalisées à l'initiative des représentants d'intérêts sont susceptibles d'être considérées comme des actions de représentation d'intérêts.

2.1.4. Les décisions publiques concernées

Une annexe au décret du 9 mai 2017 énumère les types de décisions publiques qui peuvent être la cible d'actions des représentants d'intérêts :

• 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, qui ne sont ni réglementaires ni individuelles. 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 contrats relevant du code de la commande publique (marchés publics, 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 de l'État et des collectivités territoriales ;

• les baux emphytéotiques administratifs des collectivités territoriales ;

• les contrats portant cession de biens immobiliers de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ;

• les délibérations des collectivités territoriales approuvant la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique ;

• les autres décisions publiques.

Cette dernière catégorie est réduite par les exclusions énumérées à l'article 1er du décret du 9 mai 2017. Ainsi, ne peut être qualifié d'entrée en communication le fait de :

• solliciter 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 ;

• présenter un recours administratif ou 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.

Par extension, et d'une façon générale, sont également exclus des décisions concernées 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**.

Certaines entrées en communication peuvent avoir simultanément plusieurs objets. Elles n'entreront donc qu'en partie dans le champ de la représentation d'intérêts. Ainsi, lorsque l'entrée en communication ne visait pas initialement à influer 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, cette entrée en communication sera susceptible d'être comptabilisée au titre de la représentation d'intérêts.

Enfin, ne sont concernées que les décisions publiques françaises, ce qui exclut les décisions publiques prises au niveau européen ou international. Ainsi, les positions de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ou d'autres organisations internationales qui concourent à la prise d'une décision publique européenne ou internationale, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013.

2.1.4.1. Précisions sur certaines entrées en communication relatives aux décisions individuelles

De manière générale, pour déterminer si une entrée en communication tendant à l'obtention d'une décision individuelle relève ou non de la représentation d'intérêts, la ligne de partage suivante doit être retenue :

• toute entrée en communication, autre qu'une simple démarche administrative, tendant à influer sur un responsable public pour l'inciter à prendre une décision, avant que l'instruction de celle-ci ne soit engagée, doit être regardée comme constituant une action de représentation d'intérêts ;

• en revanche, une démarche auprès d'un responsable public pour l'instruction d'une demande dans les conditions prévues par un texte législatif ou réglementaire ne constitue pas une entrée en communication susceptible d'être qualifiée d'action de représentation d'intérêts.

Il appartient à chaque représentant d'intérêts d'apprécier ces critères en fonction de l'objet réel de son entrée en communication avec un responsable public.

Sont exclues du champ d'application de la représentation d'intérêts les situations suivantes :

• préalablement au dépôt d'une demande, les communications avec l'autorité compétente qui se limitent à annoncer ce dépôt, à préciser la nature et les caractéristiques de l'opération ou à convenir d'un calendrier ;

• pendant l'instruction de la demande, toutes les communications entre le demandeur et l'administration compétente pour la traiter ;

• en cas de refus de la demande, les communications qui se déroulent dans le cadre d'un recours gracieux, hiérarchique ou contentieux ;

• en cas d'acceptation de la demande, toutes les communications qui se limitent au suivi de la mise en œuvre de la décision individuelle.
Le cas de deux catégories de décisions individuelles mérite d'être souligné :

Les entrées en communication tendant à solliciter un avantage constitutif d'un droit

L'article 1er du décret du 9 mai 2017 exclut du champ de la représentation d'intérêts les entrées en communication qui consistent à solliciter le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Dès lors qu'un représentant d'intérêts sollicite un responsable public pour prendre une décision qui constitue un droit pour lui ou pour la personne pour laquelle il agit, il n'accomplit pas une action de représentation d'intérêts.

Les entrées en communication relatives aux décisions ayant un lien entre elles

Certaines décisions présentent entre elles un lien tel que la délivrance de la décision principale implique la délivrance d'une ou plusieurs décisions subséquentes nécessaires à l'exécution de la décision principale. En ce cas, celles-ci, qu'elles soient ou non soumises au respect de dispositions législatives ou réglementaires propres, sont exclues du champ de la représentation d'intérêts.

2.1.4.2. Précisions sur certaines entrées en communication relatives aux procédures de mise en concurrence

La réponse à un appel d'offres (marché public, concession de service public, contrat d'occupation du domaine public…) dans le cadre d'une procédure engagée par un acheteur public et les relations intervenant dans le cadre de cette procédure afin de répondre aux sollicitations de l'acheteur public ne relèvent pas d'une action de représentation d'intérêts. Il en est de même des relations qui s'établissent pour l'exécution du contrat.

En revanche, les entrées en communication intervenant en amont de la procédure de passation du contrat, ayant pour objet d'influencer l'acheteur public afin qu'il engage une telle procédure, sont susceptibles de constituer une action de représentation d'intérêts.

2.1.5. L'objectif d'influer sur la décision publique

Pour être qualifiée d'action de représentation d'intérêts, l'entrée en communication doit avoir pour objectif d'influer sur une décision publique. C'est en principe le but du représentant d'intérêts lorsqu'il entre en communication avec un responsable public.

Un représentant d'intérêts peut chercher à influer sur :

• la modification ou la suppression d'une décision en vigueur ;

• le contenu ou le projet d'une décision à venir ou en cours de discussion ou d'adoption ;

• l'adoption d'une nouvelle décision, même lorsque celle-ci n'est pas clairement identifiée.

À l'inverse, les **communications qui se limitent à des échanges liés au bon fonctionnement de la vie administrative** n'ont pas pour objet d'influer sur la décision publique. Ainsi, en est-il :

• lorsqu'un organisme demande à un responsable public des informations factuelles et accessibles à toute personne ;

• 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 ;

• de façon générale, lorsqu'un établissement public, un groupement d'intérêts publics ou une société à participation publique échange avec son ministère de tutelle. 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 règlementaire – comme pourrait le faire toute entreprise de son secteur économique – sont susceptibles de constituer une action de représentation d'intérêts.

2.2. Le caractère principal ou régulier des activités de représentation d'intérêts

Pour qu'une entité soit qualifiée de représentant d'intérêts, il faut qu'au moins une personne physique en son sein exerce une activité de représentation d'intérêts à titre principal (**2.2.1**) ou régulier (**2.2.2**). Le cas des actions de représentation d'intérêts réalisées par plusieurs personnes morales doit également être mentionné (**2.2.3**).

2.2.1. Le caractère principal de l'activité de représentation d'intérêts

En application de l'article 1er du décret du 9 mai 2017, 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 de travail à des actions de représentation d'intérêts sur une période d'au moins six mois, elle ou la personne morale à laquelle elle est rattachée est un représentant d'intérêts qui devra s'inscrire sur le répertoire.

Pour apprécier la part du **temps passé à réaliser des actions d'intérêts** par la personne concernée, doivent être pris en compte non seulement la durée des entrées en communication elles-mêmes mais également le temps consacré à leur préparation, à leur organisation et à leur suivi.

Si la personne suit un décompte précis de son temps de travail, par exemple dans le cadre d'une facturation à l'heure, cela constituera le principal élément d'appréciation.

En l'absence d'un décompte précis, plusieurs éléments peuvent être pris en compte, parmi lesquels :

• 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 participation aux travaux des organismes auxquels son entité est affiliée ; la part globale, sur la période de six mois considérée, des activités sans aucun lien avec de la représentation d'intérêts.

2.2.2. Le caractère régulier de l'activité de représentation d'intérêts

En application de l'article 1er du décret du 9 mai 2017, une entité exerce une activité de représentation d'intérêts de manière régulière lorsqu'un de ses dirigeants, employés ou membres est entré en communication au moins dix fois avec des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, pendant une période de douze mois, en vue d'influencer une ou plusieurs décisions publiques.

Cette période de douze mois doit être appréciée de manière continue et ne couvre pas nécessairement l'année civile.

2.2.3. Les actions de représentation d'intérêts réalisées par plusieurs personnes morales

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-mère 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.

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.

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 en cas d'inscription sur le répertoire, déclarer une action de représentation d'intérêts.

Dans le cas d'un groupe de sociétés, les actions de représentation d'intérêts effectuées par les différentes sociétés du groupe doivent être en principe comptabilisées par chacune des sociétés qui y ont participé, chaque personne morale étant susceptible d'être qualifiée de représentant d'intérêts. Tant la société-mère que ses filiales doivent ainsi comptabiliser leurs entrées en communication afin de savoir si elles doivent individuellement s'inscrire sur le répertoire.

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

En vertu de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 et de l'article 2 du décret du 9 mai 2017, les représentants d'intérêts doivent, lors de leur inscription, communiquer à la Haute Autorité les informations suivantes : leur identité (**1**), l'identité de leurs dirigeants (**2**) et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en leur sein lorsqu'il s'agit de personnes morales (**3**), 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 disposent d'un délai de **deux mois pour procéder à leur inscription** au répertoire. Par ailleurs, lorsque l'une des informations à renseigner lors de l'inscription fait l'objet d'une modification, cette **modification doit être portée dans le répertoire dans un délai d'un mois**. La transmission de ces informations est effectuée par l'intermédiaire du téléservice dénommé « AGORA », conformément à l'article 5 du décret du 9 mai 2017.

Une fois inscrit sur le répertoire, le représentant d'intérêts doit remplir ses obligations déclaratives chaque année (voir *infra* III), sans avoir à renouveler son inscription.

Enfin, le représentant d'intérêts peut solliciter sa désinscription du répertoire sous certaines conditions (**7**).

1. L'identité du représentant d'intérêts

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 (RNA).

Lorsqu'ils ne disposent d'aucun de ces deux numéros, une prise de contact avec les services de la Haute Autorité 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 doivent être communiquées à la Haute Autorité sont les représentants légaux, 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, indépendamment du fait qu'ils réalisent ou non à titre individuel des actions de représentation d'intérêts.

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

Sont considérées comme chargées des activités de représentation d'intérêts et doivent à ce titre être déclarées à la Haute Autorité **toutes les personnes qui réalisent des actions de représentation d'intérêts à titre principal ou régulier pour le compte d'une entité inscrite.**

4. Le champ des activités de représentation d'intérêts

À ce titre, doivent être déclarés les domaines d'intervention dans lesquels les actions de représentation d'intérêts sont réalisées.

Ces informations sont à renseigner à partir des listes proposées sur le télé-service. Il est possible de sélectionner plusieurs items.

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

En application du 5° de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013, un représentant d'intérêts doit mentionner dans le répertoire *« les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient »*. Le représentant d'intérêts doit indiquer tous les organismes disposant de la personnalité morale auxquels il appartient, à quelque titre que ce soit (membre, adhérent, donateur, bienfaiteur, etc.), y compris lorsqu'il se contente de payer des cotisations à cet organisme, par exemple pour le compte de l'un de ses employés, ou de participer à ses travaux. Il n'est pas nécessaire que ces organismes soient inscrits au répertoire pour que l'appartenance doive être déclarée.

Cette appartenance doit être directe. Ainsi, lorsqu'un représentant d'intérêts est membre d'une fédération professionnelle et que cette fédération est elle-même membre d'une confédération, seule la fédération doit être mentionnée par le représentant d'intérêts.

Doivent être uniquement mentionnés les organismes effectuant des activités de représentation d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013. Cela exclut notamment les organismes qui ne s'adressent qu'aux institutions européennes.

Enfin, ne sont concernés que les organismes en rapport avec l'activité principale du représentant d'intérêts ou les intérêts qu'il défend. Ainsi, est par exemple exclue la déclaration de la cotisation payée par un représentant d'intérêts à l'association d'anciens élèves à laquelle adhère l'un de ses salariés.

Dans les groupes de sociétés, lorsque la société qui finance la cotisation à un organisme n'est pas la même que celle qui participe effectivement à ses travaux, les deux sociétés doivent mentionner cet organisme. De même, lorsque l'une des sociétés du groupe adhère à une organisation en lien avec les intérêts communs du groupe, la société-mère doit également mentionner cette organisation.

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

Sont concernés les représentants d'intérêts qui exercent cette activité en tout ou partie pour le compte de tiers, à savoir principalement les cabinets de conseil ou d'avocats, les organisations et fédérations professionnelles, les associations et les groupes de sociétés.

Doit 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. Il peut donc s'agir d'administrations publiques nationales mais également d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi.

Sont donc inclus l'ensemble des clients et/ou mandants d'un représentant d'intérêts ainsi que, dans le cadre d'un groupe de sociétés, les sociétés pour le compte desquelles une société du groupe mène des actions de représentation d'intérêts dans l'intérêt commun du groupe.

Lorsque l'activité de représentation d'intérêts est sous-traitée, le sous-traitant devra déclarer le client ainsi que l'entité qui lui a confié la mission.

Doivent être mentionnés au répertoire les tiers pour lesquels au moins une action de représentation d'intérêts a été effectuée dans les **six derniers mois.** Lorsqu'une action de représentation d'intérêts est effectuée pour le compte d'un nouveau tiers, son identité doit être mentionnée au répertoire **dans un délai d'un mois.**

Lorsque le mandataire n'exerce plus d'action de représentation d'intérêts pour son compte, le représentant d'intérêts doit le « désactiver » de la liste de client. Ce client apparaitra ensuite en tant qu'« ancien client », son identité demeurant mentionnée sur le répertoire pendant une durée de cinq ans. Si une action de représentation d'intérêts est à nouveau menée pour le compte de ce client, il devra à nouveau être « activé ».

Des précisions doivent être apportées concernant trois cas de figure :

• dans un groupe de sociétés, lorsqu'une société de ce groupe réalise des actions de représentation d'intérêts pour le compte d'une ou plusieurs autres sociétés du même groupe, ces dernières doivent être mentionnées dans la catégorie « clients ou mandants » sur le téléservice ;

• s'agissant des cabinets de conseil et d'avocats, doivent être mentionnés au répertoire tous les clients pour lesquels au moins une action de représentation d'intérêts a été effectuée dans les six derniers mois, y compris à titre gratuit ;

• les associations, syndicats[10] et fédérations professionnelles sont présumés mener des actions de représentation d'intérêts pour le compte de l'ensemble de leurs membres ou adhérents. Ces derniers ne sont donc pas considérés comme des tiers au sens de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 et leur identité ne doit pas obligatoirement être mentionnée sur le répertoire. Lorsqu'une association, un syndicat ou une fédération professionnelle réalisent des actions de représentation d'intérêts pour le compte d'une partie seulement de ses membres, ces derniers doivent être mentionnés comme des tiers pour le compte desquels ces actions sont menées.

7. La demande de désinscription du répertoire

Le représentant d'intérêts peut solliciter une désinscription du répertoire dans l'hypothèse, prévue à l'article 6 du décret du 9 mai 2017, où il cesse ses fonctions de représentation d'intérêts.

Seuls les cas suivants sont susceptibles de constituer des motifs de désinscription :

• **cessation des activités** du représentant d'intérêts (liquidation judiciaire, décès, fusion avec une autre société, scission) ;

• **abandon de la qualité de représentant d'intérêts** de manière pérenne : le représentant d'intérêts ne remplit plus, et ce **de manière durable**, les conditions fixées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013.

10. Il est rappelé que les actions menées par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs agissant dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail ne sont pas des actions de représentants d'intérêts.

En revanche, si un représentant d'intérêts ne remplit pas temporairement les critères de l'activité principale ou régulière, il est invité à procéder à une déclaration de non-activité (voir *infra* III.2.7) plutôt qu'à solliciter de la Haute Autorité sa désinscription du répertoire.

En cas de fusion ou de scission, la ou les nouvelles entités devront s'inscrire si elles remplissent les critères d'inscription.

La Haute Autorité procèdera à la désinscription de l'entité une fois analysés les justificatifs de cessation des activités ou d'abandon de la qualité de représentant d'intérêts.

Lorsqu'une entité est désinscrite du répertoire, elle n'a plus aucune obligation déclarative à compter de la date à laquelle elle a perdu la qualité de représentant d'intérêts.

Les éléments qu'elle a communiqués sur le répertoire demeurent toutefois accessibles pendant une durée de cinq ans.

III. Les informations à communiquer chaque année à la Haute Autorité

En vertu de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 et de l'article 3 du décret du 9 mai 2017, dès que l'entité remplit les critères pour être qualifiée de représentant d'intérêts, elle doit s'inscrire sur le répertoire et déclarer chaque année à la Haute Autorité :

• l'ensemble des actions de représentation d'intérêts réalisées (**1**) ;

• les dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts (**2**) ;

• le nombre total de personnes physiques ayant réalisé des activités de représentation d'intérêts au sein de la personne morale (**3**) ;

• le cas échéant le chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts (**4**).

Ces informations doivent être communiquées par chaque représentant d'intérêts dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable. L'ensemble de ces informations est communiqué et rendu public directement par l'intermédiaire du téléservice.

Dans le cas d'une **inscription tardive, qu'elle soit spontanée ou qu'elle fasse suite à un contrôle**, l'entité doit déclarer les actions de représentation d'intérêts menées à compter de la date à partir de laquelle la personne physique ou la personne morale réunissait les critères fixés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013.

Ainsi, un représentant d'intérêts dont la date de clôture de l'exercice comptable est le 31 décembre et qui s'inscrit le 1er novembre de l'année N alors qu'il remplissait les critères de qualification du représentant d'intérêts au 1er mars de l'année N-1 doit déclarer ses actions et moyens pour l'intégralité des exercices N et N-1.

La nécessité de contrôler les déclarations des représentants d'intérêts impose de leur demander des justificatifs en fonction de la nature et de l'importance des activités contrôlées. Ces documents justificatifs doivent être conservés pendant une durée de cinq ans à compter de la publication des informations sur le répertoire.

1. Les actions de représentation d'intérêts menées lors du dernier exercice comptable

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.

L'ensemble des informations est déclaré annuellement sous forme de fiches d'activités.

La fiche d'activités doit indiquer les questions sur lesquelles les actions de représentation ont porté et les finalités de celles-ci (**1.1**), les types de décisions publiques concernées (**1.2**), les types d'actions menées (**1.3**) et les catégories

de responsables publics rencontrés (**1.4**). Si ces actions ont été réalisées pour le compte d'un tiers, l'identité de celui-ci doit également être précisée (**1.5**).

Les obligations déclaratives des représentants d'intérêts ne peuvent conduire à la divulgation d'informations présentant *« un caractère de secret de la défense nationale »* au sens des dispositions de l'article 413-9 du code pénal.

1.1. Les objectifs poursuivis par les actions de représentation d'intérêts

Les représentants d'intérêts doivent remplir une fiche d'activités pour chaque « objet » sur lequel ont été menées des actions de représentation d'intérêts l'année précédente. Une fiche d'activités peut comporter ainsi plusieurs entrées en communication et, à l'inverse, une entrée en communication peut faire l'objet de plusieurs fiches d'activités.

En complément du « type de décision publique » qui doit être renseigné par ailleurs, les représentants d'intérêts peuvent indiquer dans cette rubrique la décision publique visée et, lorsqu'il s'agit d'une loi ou d'un acte réglementaire, le contenu du texte faisant l'objet de l'action de représentation d'intérêts (la ou les dispositions du texte visées).

La case « observations » permet d'apporter des informations complémentaires utiles à la compréhension de l'action déclarée.

Pour chaque fiche d'activités, les représentants d'intérêts doivent également indiquer un ou plusieurs domaines d'intervention parmi une liste proposée par la Haute Autorité.

1.2. Le type de décisions publiques

Pour chaque fiche d'activités, les représentants d'intérêts doivent indiquer *« le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées »* au regard de la liste qui figure à l'annexe du décret du 9 mai 2017. Pour la même fiche, plusieurs types de décisions publiques peuvent être concernés.

1.3. Le type d'actions de représentation d'intérêts

À l'instar des types de décisions publiques, les types d'actions de représentation d'intérêts sont précisés par une liste annexée au décret du 9 mai 2017 et proposés aux représentants d'intérêts sur le téléservice.

1.4. Les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication

Les représentants d'intérêts doivent indiquer la catégorie à laquelle appartient le responsable public avec lequel ils sont entrés en communication, parmi la liste rappelée au point I.2.1.2.

Lors de la déclaration, il n'est pas demandé de renseigner précisément l'identité ou les fonctions de la personne qui a été la cible de l'action de représentation d'intérêts. Il convient seulement de mentionner pour les agents publics, la catégorie des agents soumis à une déclaration de situation patrimoniale, ou, pour les élus ou pour les membres de cabinets d'exécutifs locaux, la collectivité ou l'établissement public local auprès duquel l'action a été menée.

1.5. Les tiers pour le compte desquels les actions de représentation d'intérêts ont été menées

Si le représentant d'intérêts a exercé des activités pour le compte d'un tiers, à l'instar d'un cabinet de conseil ou d'avocats ou d'une société-mère dans un groupe de sociétés, il doit déclarer, pour chaque fiche d'activités, le client pour le compte duquel il a réalisé l'action de représentation d'intérêts, que ce client soit lui-même ou non qualifiable de représentant d'intérêts.

Dans le cas où le représentant d'intérêts effectue une action pour le compte de plusieurs clients, il doit mentionner l'ensemble de ces clients sur la même fiche d'activités.

2. Les dépenses de représentation d'intérêts

En vertu de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013, les représentants d'intérêts doivent communiquer chaque année à la Haute Autorité le « montant des dépenses » liées aux actions de représentation d'intérêts menées lors du dernier exercice comptable.

À cet égard, l'article 3 du décret du 9 mai 2017 précise que « *constituent des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts […], l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêts* » pour mener ses activités de représentation d'intérêts. Il fixe également le mode de communication de ces dépenses, lesquelles doivent être mentionnées dans le répertoire « *dans le cadre d'une liste de fourchettes établie par arrêté du ministre de l'Économie pris sur proposition de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

Cet arrêté a été publié le 4 juillet 2017 et fixe 51 fourchettes réparties de la manière suivante :

• de 0 € à 10 000 €

• de 10 000 € à 25 000 € ;

• par tranches de 25 000 € entre 25 000 € et 100 000 € ;

• par tranches de 100 000 € entre 100 000 € et 1 000 000 € ;

• par tranches de 250 000 € entre 1 000 000 € et 10 000 000 € ;

• plus de 10 000 000 €.

Pour 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), les dépenses à déclarer doivent se limiter aux seules dépenses que l'entité aurait exposées en vue de la défense de ses propres intérêts ou ceux de sa profession et de son secteur d'activité (cotisations auprès d'une organisation professionnelle par exemple) et non dans le cadre de l'activité de représentation d'intérêts qu'elle effectue pour le compte de ses clients.

Doivent être intégrés dans le montant global des dépenses de représentation d'intérêts à déclarer chaque année, les rémunérations des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts (**2.1**), les frais liés à l'organisation d'évènements (**2.2**), les frais d'expertise (**2.3**), les avantages accordés à des responsables publics (**2.4**), les achats de prestations auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats (**2.5**) et les cotisations à des fédérations professionnelles (**2.6**).

En outre, il est possible pour un représentant d'intérêts de procéder à une déclaration de non-activité (**2.7**).

Des précisions sont enfin apportées sur la répartition des dépenses en cas d'actions impliquant plusieurs personnes morales (**2.8**).

Pour chacune de ces catégories, les représentants d'intérêts doivent, en cas de contrôle, être en mesure de justifier des sommes retenues pour calculer le montant global de leurs dépenses et ce sur toute la durée de publication des données sur le répertoire, soit cinq ans.

De plus, une case « commentaires » est prévue pour que les représentants d'intérêts puissent apporter des précisions sur leur déclaration de moyens.

2.1. Les frais liés à la rémunération des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts

Le premier poste de dépenses qui doit être pris en compte dans le calcul des dépenses de représentation d'intérêts est celui des frais liés à l'emploi, par l'organisme, des personnes physiques ayant réalisé des actions de représentation d'intérêts.

À cet égard, doivent être comptabilisés **les frais liés à l'emploi des personnes ayant réalisé des actions de représentation d'intérêts, à titre principal ou régulier, au sein de la personne morale inscrite**. Ces frais correspondent à la rémunération totale brute versée annuellement.

Cela inclut le salaire annuel « super-brut », c'est-à-dire le coût total pour l'employeur (cotisations salariales et patronales incluses), ainsi que les avantages en nature (logement de fonction, véhicule, outils de communication, …) et tout autre élément constitutif de la rémunération du travail (primes, part variable, épargne salariale, etc.).

Lorsque les personnes physiques chargées de la représentation d'intérêts exercent également d'autres activités au sein de la personne morale, leur rémunération doit être comptabilisée **au prorata de ce que représentent les activités de représentation d'intérêts par rapport à leur activité totale.**

Ce prorata doit être calculé par les représentants d'intérêts pour chaque personne physique concernée, en tenant compte de plusieurs éléments dont :

• le cas échéant, le décompte horaire exact ;

• l'intitulé du poste et la description des missions ;

• le nombre d'actions de représentation d'intérêts réalisées sur l'année ;

• la participation aux travaux des organismes auxquels son entité est affiliée ;

• la réalisation de travaux préparatoires (note, éléments de langage, etc.) en vue de la réalisation d'une action de représentation d'intérêts ;

• la part globale, sur la période de six ou douze mois considérée, des activités sans aucun lien avec de la représentation d'intérêts.

Aucune rémunération ne sera comptabilisée pour les personnes physiques qui ne réalisent pas des actions de représentation d'intérêts à titre principal ou régulier. En revanche, les frais exceptionnels liés à des actions de repré-

sentation d'intérêts menées par ces personnes pourront être comptabilisés au titre des différents types de dépenses.

Lorsqu'une personne physique agit de façon bénévole pour le compte d'un représentant d'intérêts, aucun frais lié à la rémunération ne doit être comptabilisé par ce représentant d'intérêts. En revanche, dès lors qu'il bénéficie d'avantages en nature ou de remboursements de frais dans le cadre de ses missions, ces frais doivent être comptabilisés.

Lorsqu'une personne physique travaillant pour un représentant d'intérêts est mise à disposition à titre gratuit d'un autre représentant d'intérêts dont il est membre (association, fédération professionnelle, etc.), le représentant d'intérêts dont dépend le salarié doit prendre en compte une quote-part du salaire de l'employé mis à disposition au titre des dépenses annuelles à déclarer.

2.2. Les frais liés à l'organisation d'évènements

Dès lors qu'un évènement organisé par un représentant d'intérêts constitue une action de représentation d'intérêts au sens des dispositions de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, l'ensemble des frais afférents, toutes taxes comprises, doit être pris en compte dans le calcul des dépenses de représentation d'intérêts.

Ces frais doivent être retenus quel que soit le contexte dans lequel se déroule cet évènement, y compris dans le cadre d'un club informel réunissant des responsables publics et des représentants d'intérêts.

Lorsqu'un évènement a un objet plus large que la réalisation d'actions de représentation d'intérêts et qu'il est possible de distinguer précisément, au sein des frais d'organisation de cet évènement, ceux liés à ces actions, ces frais peuvent être seuls pris en compte dans le calcul des dépenses. Il est alors conseillé de retenir un prorata de la part correspondante à la représentation d'intérêts. Pour évaluer la part de représentation d'intérêts d'un évènement, il est possible de se référer aux critères définis au point I.2.1.1.

2.3. Les frais d'expertise

Lorsqu'un représentant d'intérêts fait appel à des experts pour produire des analyses ou des documents communiqués à l'un des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, l'intégralité des frais liés à la rémunération de ces experts, et plus généralement les frais liés à la mission d'expertise, doit être prise en compte dans le calcul des dépenses de représentation d'intérêts.

Cette règle s'applique également dans le cas d'une étude ayant été, en tout ou en partie, adressée à un responsable public. En effet, toute étude ou expertise, même partiellement transmise à un responsable public, est présumée constituer une action de représentation d'intérêts, de sorte que l'intégralité des frais correspondants doit être comptabilisée.

Dans le cas d'un groupe de sociétés, seule l'entité du groupe qui paie l'expertise devra déclarer les frais afférents, sauf si celle-ci refacture l'expertise à une autre société du groupe.

2.4. Les libéralités et avantages accordés à des responsables publics

L'ensemble des avantages (cadeaux et invitations) offerts par des représentants d'intérêts dans l'exercice de leur activité professionnelle à des responsables publics

mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 doit être pris en compte, dès lors que leur valeur excède 50 € toutes taxes comprises.

S'agissant des cadeaux, le montant à prendre en compte est celui du prix proposé au public et non le prix payé par le représentant d'intérêts, notamment lorsqu'il s'agit de biens qu'il produit lui-même. S'agissant des invitations, le coût à prendre en compte est celui par invité.

2.5. Les achats de prestation auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats

Doivent être pris en compte, à ce titre, tous les honoraires versés pour des prestations de représentation d'intérêts, toutes taxes comprises. Lorsqu'un prestataire exerce différentes missions pour un même client, il convient de distinguer ce qui relève de la représentation d'intérêts des autres tâches effectuées (conseils juridiques, veille réglementaire, communication, etc.).

Les prestations prises en compte incluent la rédaction d'argumentaires, la préparation de notes, dossiers – dès lors qu'ils donnent lieu à une entrée en communication avec des décideurs publics – la prise de rendez-vous, etc.

Afin de faciliter les déclarations de leurs clients, les cabinets de conseil ou d'avocats peuvent leur communiquer la part de leur prestation correspondant aux activités de représentation d'intérêts.

2.6. Les cotisations à des organisations professionnelles

Les représentants d'intérêts qui adhèrent à des organisations professionnelles ou à des associations en lien avec les intérêts représentés doivent inclure une part du montant annuel de leurs cotisations à ces organisations dans le calcul de leurs dépenses de représentation d'intérêts. Cette obligation s'applique également aux cotisations versées aux organisations reconnues comme représentatives au niveau national et interprofessionnel en vertu de l'article L. 2152-4 du code du travail.

Afin d'évaluer la part de la cotisation à une organisation professionnelle qui correspond à des dépenses de représentation d'intérêts, les organisations peuvent se référer à leur objet social. Pour celles qui ont uniquement pour objectif de défendre les intérêts d'une profession auprès de pouvoirs publics, c'est l'intégralité de la cotisation qui doit être prise en compte. En revanche, si l'organisation a d'autres missions, comme la négociation de branche par exemple ou la délivrance de formations à ses membres, il convient d'évaluer la part que représente la représentation d'intérêts dans ses missions.

À cet effet, les organisations concernées sont invitées à communiquer à leurs membres la part correspondant aux activités de représentation d'intérêts dans les cotisations qui leurs sont versées.

2.7. La déclaration de non-activité

Même si un représentant d'intérêts n'a, au cours de son dernier exercice comptable, réalisé aucune action de représentation d'intérêts ou n'a pas rempli les critères de l'activité principale ou régulière, il reste soumis à l'obligation déclarative auprès de la Haute Autorité. Dans ce cas, il doit procéder à une déclaration de non-activité dans laquelle il précisera qu'aucune action et aucun moyen n'est à déclarer au titre de cet exercice.

2.8. La ventilation des moyens à déclarer lorsqu'une action implique plusieurs personnes morales

La ventilation des dépenses en cas de pluralité de personnes morales suit la règle suivante : chaque personne physique est rattachée à une personne morale qui doit ensuite comptabiliser les actions réalisées et déclarer les moyens correspondants.

• Ainsi, dans le cas d'une action menée par un **cabinet de conseil ou d'avocats** accompagné par l'un de ses clients, l'action doit être déclarée par les deux personnes morales et seul le client doit déclarer les dépenses afférentes.

• Pour les **organisations professionnelles**, lorsqu'une action est réalisée par un représentant de l'organisme accompagné de l'un de ses membres, l'action doit être déclarée par les deux personnes morales et chacune doit déclarer les moyens afférents.

• Pour les **groupes de sociétés**, et dès lors que la loi ne prévoit pas de déclaration consolidée, chaque personne morale déclare les actions qu'elle réalise et les dépenses correspondantes, qu'elle agisse seule ou conjointement avec une autre entité du groupe.

3. Le nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts

En application du 4° de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013, les représentants d'intérêts doivent communiquer annuellement le nombre total de personnes physiques qu'ils emploient dans l'accomplissement de leur mission de représentation d'intérêts. Ce décompte doit être exprimé en « équivalent temps plein travaillé » (ETPT) global.

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. Pour les personnes rémunérées, il faudra se référer au pourcentage retenu pour le calcul des rémunérations.

4. Le chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts

Les entités qui réalisent des actions représentation d'intérêts à titre professionnel pour le compte de leurs clients (notamment les cabinets de conseil et d'avocats) doivent, en application du 4° de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 et du 6° du décret du 9 mai 2017, communiquer le montant de leur chiffre d'affaires liée à l'activité de représentation d'intérêts.

En vertu de l'article 2 de l'arrêté du 4 juillet 2017 précité, ce montant est déclaré selon les fourchettes suivantes :

• de 0 à moins de 100 000 € ;

• de 100 000 € à moins de 500 000 € ;

• de 500 000 € à moins de 1 000 000 € ;

• à partir de 1 000 000 €.

IV. Les obligations déontologiques des représentants d'intérêts

En l'absence de publication du décret, prévu à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013, portant « code de déontologie des représentants d'intérêts », les présentes lignes directrices rappellent aux représentants d'intérêts que, en application de ce même article, ils doivent exercer leur activité avec probité et intégrité et 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 responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 ;

• s'abstenir de proposer ou de remettre à ces responsables publics des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;

• s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;

• s'abstenir de toute incitation à l'égard des responsables publics à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;

• s'abstenir de toute démarche auprès des responsables publics 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 aux responsables publics des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;

• s'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ;

• s'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics ;

• s'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs ;

• s'attacher à respecter l'ensemble des règles précitées dans leurs rapports avec l'entourage direct des responsables publics.

La Haute Autorité ne contrôle pas le respect de ces obligations par les représentants d'intérêts dans les relations qu'ils entretiennent avec les responsables publics des assemblées parlementaires[11], sauf en ce qui concerne l'interdiction de verser une rémunération aux collaborateurs parlementaires, expressément mentionnée à l'article 18-5 alinéa 2 bis de la loi du 11 octobre 2013.

11. En vertu de l'article 4 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec ces personnes sont déterminées par le bureau de chaque assemblée parlementaire.

V. Les sanctions

L'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Pour ce qui est du respect des obligations déontologiques, l'article 18-10 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que dans le cas où la Haute Autorité a adressé à un représentant d'intérêts une mise en demeure de respecter les obligations déontologiques, le fait de méconnaître à nouveau la même obligation dans les trois années suivantes est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP

hatvp.fr