



**Délibération n° 2025-211 du 3 juin 2025
portant avis sur le projet de décret relatif à la transparence des activités d'influence
réalisées pour le compte d'un mandant étranger**

LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE,

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration, notamment son article L. 112- 9 ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment ses articles 18-11 à 18-18 ;
- la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- la délibération n° 2025-031 du 7 mai 2025 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- la demande d'avis du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale en date du 15 mai 2025, relative au projet de décret relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, reçue par la Haute autorité le 23 mai 2025;

Émet l'avis suivant :

1. La loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France confie à la Haute Autorité la gestion et le contrôle d'un répertoire numérique spécifique aux activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, sur lequel les entités concernées devront s'inscrire et déclarer leurs activités et moyens à partir du 1^{er} juillet 2025.

2. Tel qu'issu de cette loi, l'article 18-18 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de mise en œuvre de la nouvelle mission confiée à la Haute Autorité en matière de transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger. Ce décret est pris après avis public de la Haute Autorité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ce dernier ayant été rendu le 7 mai 2025.

Sur l'économie générale du projet de décret

3. La Haute Autorité relève que, au II de son article 1^{er}, le projet de décret dont elle est saisie définit la notion d'activité d'influence étrangère et dresse une liste d'actions n'ayant pas vocation à être prises en compte au nombre des entrées en communication au sens de l'article 18-11 de la loi du 11 octobre 2013. De manière complémentaire, son annexe recense des types d'actions d'influence susceptibles d'être déclarées sur le répertoire concernant les entrées en communication avec des responsables publics et les actions de communication à destination du public. Son article 2 énumère, en fonction de la nature de l'activité d'influence considérée, les informations à communiquer à la Haute Autorité. Son article 4 encadre la publication des informations relatives aux activités d'influence dans un délai de cinq ans. Son article 5 prévoit la désinscription du répertoire en cas de disparition ou de cessation définitive de l'activité d'influence.

4. La Haute Autorité constate que ces dispositions sont plus complètes que celles applicables aux représentants d'intérêts. Elle estime qu'elles sont ainsi de nature à permettre d'appréhender précisément et utilement les activités faisant l'objet d'une déclaration et d'une publication.

Sur la procédure applicable devant la Haute Autorité

5. Les articles 6 à 12 du projet de décret ont trait aux procédures destinées à assurer le respect des obligations déclaratives sur le répertoire des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, en décrivant successivement la procédure de notification de manquement puis celles de mise en demeure, d'astreinte et de visite sur place.

6. La Haute Autorité estime que le cadre qui sera ainsi établi l'aidera à veiller à l'effectivité du respect des obligations nouvelles introduites par la loi du 25 juillet 2024 et à la prévention de l'infraction de non-déclaration prévue à l'article 18-16 de la loi du 11 octobre 2013, dans des conditions plus adaptées que celles régissant le contrôle des représentants d'intérêts.

Sur l'étendue des informations à fournir par les personnes soumises aux obligations déclaratives

7. Le 3^o du I de l'article 2 du projet de décret établit la liste des informations à fournir concernant les personnes morales ou physiques exerçant une fonction d'intermédiaire entre les mandants étrangers et toute personne morale ou physique tenue de déclarer ses activités en application desdites dispositions. Selon l'article 4 du projet de décret, ces informations seront rendues publiques sur le répertoire numérique. La Haute Autorité s'interroge sur l'étendue de ces dispositions alors que le I de l'article 18-12 de la loi n'impose, dans son 3^o, que la

déclaration de la « *nature du lien entre la personne agissant pour le compte d'un mandant étranger et le mandant étranger* ». Une solution consistant à déclarer la seule existence d'un intermédiaire, en précisant s'il s'agit d'une personne physique ou morale, le cas échéant assortie de l'indication de sa nationalité, semblerait suffire à l'exercice par la Haute Autorité de sa nouvelle mission en matière de transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, sans aller au-delà des dispositions législatives.

8. La Haute Autorité s'interroge également sur l'étendue de la liste des informations et des types de documents à fournir afin de déclarer les actions d'entrée en communication et de communication vis-à-vis du public prévues par le a) et le b) du 4° du II de l'article 2 du projet de décret, étant rappelé que le 5° du I de l'article 18-12 de la loi du 11 octobre 2013 mentionne pour les informations relatives aux actions réalisées, « *la fonction des personnes contactées, l'intitulé, l'objet ou la référence de la décision publique concernée et le type d'actions menées ainsi que le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente* » ainsi que « *la liste des actions de communication réalisées et les informations communiquées* ».

Sur l'entrée en vigueur du décret

9. La Haute Autorité constate enfin qu'aux termes du III de l'article 18-12 de la loi du 11 octobre 2013, toute personne agissant pour le compte d'un mandant étranger est tenue de communiquer les informations devant figurer sur le répertoire de l'influence étrangère dans un délai de quinze jours ouvrés à compter de la date à laquelle les conditions de déclaration sont remplies, et qu'aux termes de l'article 15 du projet de décret et en application de l'article 18-18 de la loi, l'entrée en vigueur du dispositif est prévue le 1^{er} juillet 2025.

10. Sans connaître à ce jour la date précise envisagée pour la publication de ce décret, la Haute Autorité souligne que cette situation pourrait créer une difficulté au regard du principe de sécurité juridique. Une meilleure anticipation de la publication des dispositions réglementaires d'application de la loi par rapport à l'échéance prévue par le législateur aurait aidé tant les acteurs concernés que la Haute Autorité elle-même à préparer la mise en œuvre de ce nouveau régime, s'agissant en particulier du déploiement et de l'appropriation du répertoire numérique mentionné au point 1 du présent avis.

Le Président

Jean MAÏA