

## NOTE DE POSITION

### Proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères (première lecture au Sénat)

#### **POUR UN ENCADREMENT DES INFLUENCES ETRANGERES DANS UN REPERTOIRE UNIQUE DU LOBBYING PLUTOT QUE DANS UN REGISTRE DISTINCT**

##### Renforcer le droit commun plutôt que le fragmenter

Les influences et les ingérences étrangères font l'objet d'une attention renforcée des pouvoirs publics.

L'Assemblée nationale a publié en 2022 [le rapport de la commission d'enquête relative aux ingérences étrangères](#). La délégation parlementaire au renseignement a également consacré son [dernier rapport aux ingérences étrangères](#). Actuellement, une commission d'enquête sénatoriale travaille sur [les opérations d'influences étrangères](#).

Le Parlement examine la proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Cette proposition de loi déposée par Sacha Houlié, président de la commission des lois, reprend les recommandations du rapport de la délégation parlementaire au renseignement dont M.Houlié a assuré la présidence pendant 18 mois.

Cette proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale en mars 2024 et sera examinée au Sénat au mois de mai. Le Parlement et le Gouvernement, qui soutient l'initiative, se sont donnés les moyens d'une adoption très rapide dans le cadre de la procédure accélérée. Une date est déjà réservée pour une adoption dès le début du mois de juin. Il s'agit manifestement de légiférer vite, avant les élections européennes du 9 juin prochain et avant l'adoption d'une éventuelle directive européenne au début de la prochaine législature.

La mesure phare de cette proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale est la création d'un répertoire des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger. Cette proposition s'inspire du Foreign Agents Registration Act (FARA) américain et du registre australien créé en 2018 par le Foreign Influence Transparency Act (FITS), et créer un dispositif distinct du répertoire des lobbys créé par la loi Sapin 2 de 2016, qui serait lui aussi géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Nous regrettons ce choix d'un second répertoire car, comme [nous l'avions exposé devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale](#), nous préconisons les solutions d'un registre unique de droit commun, quitte à le renforcer. A titre de comparaison, en 2016, alors que le projet de loi Sapin 2 sur la transparence du lobbying prévoyait initialement de maintenir trois répertoires des représentants d'intérêts (un pour Gouvernement, un pour l'Assemblée nationale et un pour le Sénat), le législateur avait eu la sagesse de choisir la solution du répertoire unique.

Pour justifier la création d'un répertoire distinct des influences étrangères, le rapport de la délégation au renseignement de l'Assemblée nationale prend argument des limites du répertoire Sapin 2 pour justifier la création d'un répertoire distinct. Le répertoire Sapin 2 souffre en effet de nombreuses limites, essentiellement issues d'un décret d'application de 2017 dont Transparency France, et une multitude d'autres acteurs, réclament la réécriture sans que le Gouvernement n'ait jamais répondu à cette demande.

Pour remédier à cette lacune, les parlementaires devraient modifier la loi Sapin 2 pour forcer le Gouvernement à réécrire le décret de 2017. Des propositions allant en ce sens ont été formulées dans [la communication issue d'une mission flash des députés Cécile Untermaier et Gilles Legendre. Transparency International France avait contribué aux travaux de cette mission flash. et soutient ses recommandations.](#)

De plus, contrairement à une idée reprise par le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le répertoire Sapin 2 ne trace pas uniquement des actions de lobbying économique. En 2016, le législateur a clairement choisi de ne pas distinguer lobbying économique et plaidoyer associatif. Ce répertoire déjà existant est donc parfaitement adapté à l'enregistrement de l'action de représentations d'intérêts des autorités publiques étrangères, pourvu que ces lacunes soient corrigées.

D'ailleurs, le répertoire actuel des lobbys inclut déjà en partie les influences étrangères. Dans [les lignes directrices publiées en 2023](#), la HATVP a bien précisé « qu'une personne morale, même étrangères, peut être considérée comme un représentant d'intérêts dès lors qu'elle remplit les conditions prévues par la loi ». La HATVP précise également que « l'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectués » doit toujours être déclarée, y compris quand il s'agit d'autorités publiques étrangères.

### Faire la transparence sur les influences et réprimer les ingérences

Les différents travaux parlementaires montrent que la frontière entre influences légales et ingérences illégales est mouvante. Si le titre de la proposition de la loi vise « les ingérences étrangères », son article 1<sup>er</sup> n'a pour ambition que de répertorier les actions d'influence légales (lobbying, communication et financements).

Transparency International France considère qu'un répertoire unique lobbying/influences étrangères permettrait de séparer les professionnels de l'influence qui respectent les règles, des agents délinquants qui commettent de potentiels délits d'atteintes à la probité pour atteindre leurs fins. Le répertoire unique permettrait de limiter la zone grise pour encadrer l'action des acteurs légitimes qui nécessitent de la transparence mais pas de la répression, et isoler les acteurs qui se placent dans l'illégalité et qui ne s'inscriront jamais dans quelque registre que ce soit. La véritable lutte contre les ingérences appartient aux services répressifs et aux services de renseignement, pas à un dispositif de transparence géré par la HATVP

Adopter le répertoire unique ne signifie pas la limitation des exigences de transparence sur les acteurs de l'influence étrangère. Au contraire, nous proposons d'être plus ambitieux que la proposition de loi actuelle en matière de transparence, en rendant obligatoire, comme ce qui est déjà exigé au niveau européen, la publication des principales sources de financement des associations inscrites comme représentant d'intérêts. Ces associations qui font du lobbying peuvent en effet être influencées par leurs financeurs, puissance étrangère ou entreprises privées, et la transparence sur ces financements permettrait de clarifier les influences pouvant s'exercer sur leurs positions.

#### Un dispositif qui doit être pensé du point de vue de l'utilisateur

La création du répertoire devrait constituer -selon les termes du rapport de la commission des lois – « un signal politique fort dans un contexte géopolitique marqué par la résurgence des ingérences étrangères, nous considérons qu'il doit avant tout correspondre à des usages.

Comme le précise [la circulaire du 11 octobre 2021 relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'Etat](#), l'usage du répertoire des représentants d'intérêts doit se développer et devenir un réflexe pour l'ensemble des responsables politiques et agents publics. A cet égard, la création d'un second répertoire ajouterait de la complexité et nuirait à l'ergonomie du dispositif.

Enfin, l'existence de deux fichiers posera la question des doublons : la rédaction actuelle donne la priorité au nouveau répertoire « influences étrangères », cette priorité va donc affaiblir et rendre moins complet le répertoire Sapin 2 qui est une référence en Europe.

#### Le risque d'une instrumentalisation du dispositif contre la société civile

Malgré l'intitulé de la proposition de loi, l'ingérence étrangère va échapper au répertoire distinct dont la création est proposée. Les professionnels de l'ingérence ne respectent de toute façon aucune règle, le législateur prend donc le risque de fragmenter un dispositif qui fonctionne (le répertoire Sapin 2) pour un résultat assez cosmétique : répertorier les campagnes de communication institutionnelle ou des actions de « soft power » inoffensives. L'apport de ce répertoire risquant d'être particulièrement limité, nous craignons le risque d'une dérive ciblant des ONG ou des acteurs engagés dans des réseaux internationaux. Des régimes illibéraux comme l'Inde et la Russie ont déjà prouvé dans la pratique qu'un registre des « agents de l'étranger » pouvait être instrumentalisé pour limiter les libertés de la société civile.

### **EN EUROPE, TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEMANDE UNE DIRECTIVE « LOBBYING » PLUTÔT QU'UNE DIRECTIVE « AGENTS ETRANGERS »**

La France soutient activement l'adoption de la directive proposée Commission européenne a présenté en décembre 2023 dans le cadre du paquet pour la Défense de la démocratie. Cette directive ne sera pas adoptée avant la fin de la législature, mais les discussions se poursuivent et pourraient déboucher au début de la prochaine législature.

Le bureau bruxellois de Transparency International a, de longue date, alerté sur les effets pervers de ce type de réglementation. L'expérience prouve que ces lois sont parfois utilisées pour cibler des organisations de la société civile sous prétexte qu'elles bénéficient de

financements internationaux. Ces lois peuvent provoquer des atteintes disproportionnées à la liberté d'association et à la liberté d'expression. L'Union européenne se rallie à une solution dont elle connaît pourtant les risques. Presque schizophrène, l'Union européenne promeut à Bruxelles des solutions dont elle combat les conséquences à Budapest ou Tbilissi.

Ainsi en 2020, la Commission européenne avait obtenu [la condamnation de la Hongrie](#) par la Cour de justice de l'Union européenne suite à l'adoption d'une loi de « transparence » en 2017. Le Haut-Représentant de l'UE a critiqué le projet de loi géorgien qui vient d'être adopté le 17 avril. Alors que cet Etat vient de se voir reconnaître le statut de candidat par l'Union européenne, le projet géorgien, inspiré d'une loi russe, cible les organisations qui reçoivent 20% de leurs ressources de l'étranger.

Il est certes indispensable d'adresser un message géopolitique aux « puissances étrangères », mais il ne faut pas oublier que des démocraties en Europe ou aux portes de l'Europe sont confrontés à des tentations illibérales qui prennent du financement international de certaines ONG qui sont des contre-pouvoirs ou qui résistent à la privatisation du pouvoir par un parti ou un leader. La transparence est un principe politique et juridique fondamental, elle peut toutefois être instrumentalisée.

Nos collègues de Transparency International-UE propose que le champ de la directive soit étendu à tous les représentants d'intérêt pour éviter le morcellement : un seul outil est plus puissant qu'un fichier ad hoc. La France fait partie des 15 pays de l'Union qui ont un dispositif d'encadrement du lobbying.

Parmi les 15 dispositifs européens étudiés par nos collègues bruxellois, le dispositif français issu de la loi Sapin 2 est un des plus complets puisqu'il permet d'enregistrer plus de 3000 représentants d'intérêts. Il est regrettable d'en affaiblir la portée en le fragmentant.

Au sein de l'UE, les contextes politiques sont très différents. Dans plusieurs pays, le contrôle de l'influence étrangère est instrumentalisé pour affaiblir la société civile.

### **Nos recommandations en prévision de l'examen de la proposition de loi au Sénat :**

1. Un droit commun exigeant pour toutes les influences sur la décision publique (étrangères, économiques, associatives...)
2. Un répertoire unique étendu pour incorporer tous les types d'influences externes sur la décision publique
3. Cibler clairement les interventions étrangères étatiques et prévoir des garde-fous pour s'assurer que le dispositif de transparence ne puisse être instrumentalisé pour réprimer la société civile (ONG ou médias).
4. Le renforcement des dispositions législatives pour renforcer la transparence du financement des professionnels de l'influence et des acteurs associatifs.

5. La révision du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts pour améliorer la précision et l'efficacité du répertoire dans la continuité de la communication des députés Untermaier-Le Gendre

**Amendement n°1 :**

Privilégier un répertoire unique de droit commun

**ARTICLE PREMIER**

Supprimer cet article

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement supprime l'article 1er de la présente proposition de loi, qui prévoit la création d'un nouveau répertoire des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger, pour le remplacer par une extension et un renforcement du répertoire des représentants d'intérêts qui existe déjà depuis 2016 et est géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Créer un nouveau répertoire uniquement valable pour les représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger semble redondant avec une partie des informations qui doivent déjà être déclarées dans le répertoire des représentants d'intérêts. Par ailleurs, un tel répertoire distinct ressemblerait aux mesures de lutte contre les « agents de l'étranger » utilisées par des régimes illibéraux pour restreindre l'espace d'expression de la société civile.

Les limites du répertoire actuel sont essentiellement d'origine réglementaire. Une révision du décret permettrait de mieux répondre aux ambitions du législateur et d'atteindre les objectifs visés en matière de traçage des influences étrangères.

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

Transparency International France

**Amendement n°2 :**

**Renforcer l'intégration au répertoire Sapin 2 des personnes morales de droit privé étrangères**

**ARTICLE ADDITIONNEL**

Au premier alinéa de l'article 18-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après les mots « Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales » insérer les mots suivants :

« françaises ou étrangères »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement propose d'explicitier l'intégration au répertoire des représentants d'intérêts de droit commun les personnes morales de droit privé étrangères. Comme le précise la HATVP sur son site : « 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. »

Néanmoins, cette intégration mérite d'être explicitée directement dans la loi pour éviter les ambiguïtés.

Tracer les influences étrangères est tout à fait réalisable dans le cadre du droit commun. Les limites du répertoire actuel sont essentiellement d'origine réglementaire. Une révision du décret permettrait de mieux répondre aux ambitions du législateur et d'atteindre les objectifs visés en matière de traçage des influences étrangères.

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

### Amendement n°3 :

Exclure du champ d'application de la loi les personnels diplomatiques et agents ou membres d'un Etat étranger

#### ARTICLE ADDITIONNEL

Après le dernier alinéa de l'article 18-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, insérer l'alinéa suivant :

« f) Les membres du personnel diplomatique et consulaire en poste en France dûment habilités ainsi que les membres et les agents d'un État étranger »

#### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement reprend une exception ajoutée lors de la première lecture de la présente proposition de loi par l'Assemblée nationale, et l'intègre dans le droit commun du répertoire Sapin 2. Il exclut du champ d'application de la loi les membres du personnel diplomatique et consulaire en poste en France dûment habilités ainsi que les membres et les agents d'un État étranger, dont l'action est légitime et couverte par le secret diplomatique.

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

#### **Amendement n°4 :**

Intégrer au répertoire Sapin 2 les actions d'influence indirectes

#### **ARTICLE ADDITIONNEL**

Après le 7° de l'article 18-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2023 relative à la transparence de la vie publique, insérer l'alinéa suivant :

« Ou dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière de mener des opérations de communication visant à influencer une partie de l'opinion ou des médias sur l'orientation d'une décision publique ou d'un processus électoral. »

#### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Actuellement, le répertoire Sapin 2 de droit commun enregistre uniquement des actions relevant de la représentation d'intérêt (lobbying) directe, c'est-à-dire les actions de communication visant directement les responsables publics.

Cet amendement permet d'intégrer au répertoire Sapin 2 les actions d'influence ou de représentation indirectes, qui visent à influencer une décision publique ou un processus électoral en s'adressant non pas directement aux responsables publics mais plutôt à l'opinion ou aux médias.

Cette extension permet d'inclure toute la diversité des actions d'influence, qu'elles soient étrangères ou non, dans le répertoire Sapin 2 déjà existant. Elle s'inspire d'une recommandation formulée par l'OCDE à ses états-membres dans ses nouvelles « Recommandation du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence » publiées le 6 mai 2024.

Tracer les influences étrangères est tout à fait réalisable dans le cadre du droit commun. Les limites du répertoire actuel sont essentiellement d'origine réglementaire. Une révision du décret permettrait de mieux répondre aux ambitions du législateur et d'atteindre les objectifs visés en matière de traçage des influences étrangères.

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

### Amendement n°5 :

Rendre obligatoire la publication des recettes générées par les clients représentés par des cabinets de conseil en affaires publiques

### ARTICLE ADDITIONNEL

Après l'article 1er, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin de l'alinéa 5 de l'article 18-3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ajouter les mots : « détaillant les recettes générées par chaque client dans le cas des représentants d'intérêts agissant pour le compte de tiers en application de contrats commerciaux »

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

Il propose de préciser les informations budgétaires qui doivent être publiées par les cabinets de conseil en affaires publiques, en rendant obligatoire la publication des recettes générées par chaque client dont les intérêts sont représentés par le cabinet.

Cette obligation permettrait de distinguer l'importance relative de chaque client dans le portefeuille d'un cabinet de lobbying, qui n'agira pas avec la même intensité pour un « gros » client par rapport à un « petit » client. Depuis la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices de la HATVP le 1er octobre 2023, les cabinets de conseil en lobbying doivent déclarer les autorités publiques étrangères qui sont leurs clientes. Cette nouvelle obligation de transparence permettrait notamment de connaître le montant des recettes générées par les autorités publiques étrangères clientes des cabinets de conseil en lobbying.

Cette modification s'inspire d'une disposition similaire déjà existante pour les cabinets de conseil en lobbying représentant des clients auprès des institutions de l'Union européenne (Annexe II, titre 3, alinéa b de l'accord inter-institutionnel du 20 mai 2021 sur le registre de transparence obligatoire)

## Amendement n°6 :

Créer une obligation de transparence des financements des associations ou fondations qui sont représentantes d'intérêts

### ARTICLE ADDITIONNEL

Après l'article 1er, insérer un article additionnel rédigé ainsi :

« Après l'alinéa 6 de l'article 18-3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« 6° Tout représentant d'intérêts ayant qualité d'association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, ou de fondation régie par la loi du 23 juillet 1987, communique également à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par l'intermédiaire d'un téléservice, les informations suivantes :

- Le budget total pour le dernier exercice clos
- Les principales sources de financements détaillées par catégorie
- Le montant de chaque contribution reçue qui est supérieure à 10 % de leur budget total, si le montant des contributions est supérieur à 10 000 euros, ainsi que le nom du contributeur. »

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Il étend les obligations de transparence qui s'appliquent spécifiquement aux représentants d'intérêts qui ont la forme juridique d'association régie par la loi du 1er juillet 1901, ou de fondation régie par la loi du 23 juillet 1987.

Les ingérences d'intérêts étranges, tout comme les ingérences d'intérêts économiques, peuvent passer par des associations ou fondations, via leurs financements. Lorsque ces dernières ont la qualité de représentant d'intérêts, elles devraient être soumises à des obligations de transparence supplémentaires sur leurs financements. Aujourd'hui, les multiples obligations de transparence financière qui s'appliquent aux associations et fondations à partir de différents seuils ne permettent pas toujours de connaître l'identité des bailleurs personnes morales, ou des grands donateurs personnes physiques, dont les dons peuvent avoir une influence sur l'activité de l'association. Ces financeurs ne sont pas nécessairement déclarés en tant que clients ou mandants dans le répertoire des représentants d'intérêts, et ils n'ont pas forcément vocation à l'être car une association ou fondation ne représentent pas nécessairement les intérêts de ces financeurs. Cette information pourrait néanmoins être déclarée dans un nouveau champ.

Sur le modèle de ce qui est déjà imposé aux organisations représentants des intérêts non commerciaux inscrites au répertoire de transparence de l'Union européenne (c) du 3 de l'annexe II de l'accord inter-institutionnel du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire), le présent amendement impose donc la transparence aux associations et fondations sur :

- Le montant de leur budget annuel total pour l'année écoulée
- Le montant des principales sources de financements détaillées dans des catégories qui pourront être précisées par une modification du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.
- Le montant de chaque contribution reçue qui est supérieure à 10 % du budget total, si ce montant est supérieur à 10 000 euros, ainsi que le nom du contributeur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

Ces informations permettront aux responsables publics qui rencontrent une association ou fondation représentante d'intérêts de vérifier préalablement si celle-ci est financée et éventuellement influencée par des organismes étrangers ou entreprises.

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.