

HAUTE AUTORITÉ

POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

LES « CLUBS PARLEMENTAIRES »

HAUTE AUTORITÉ

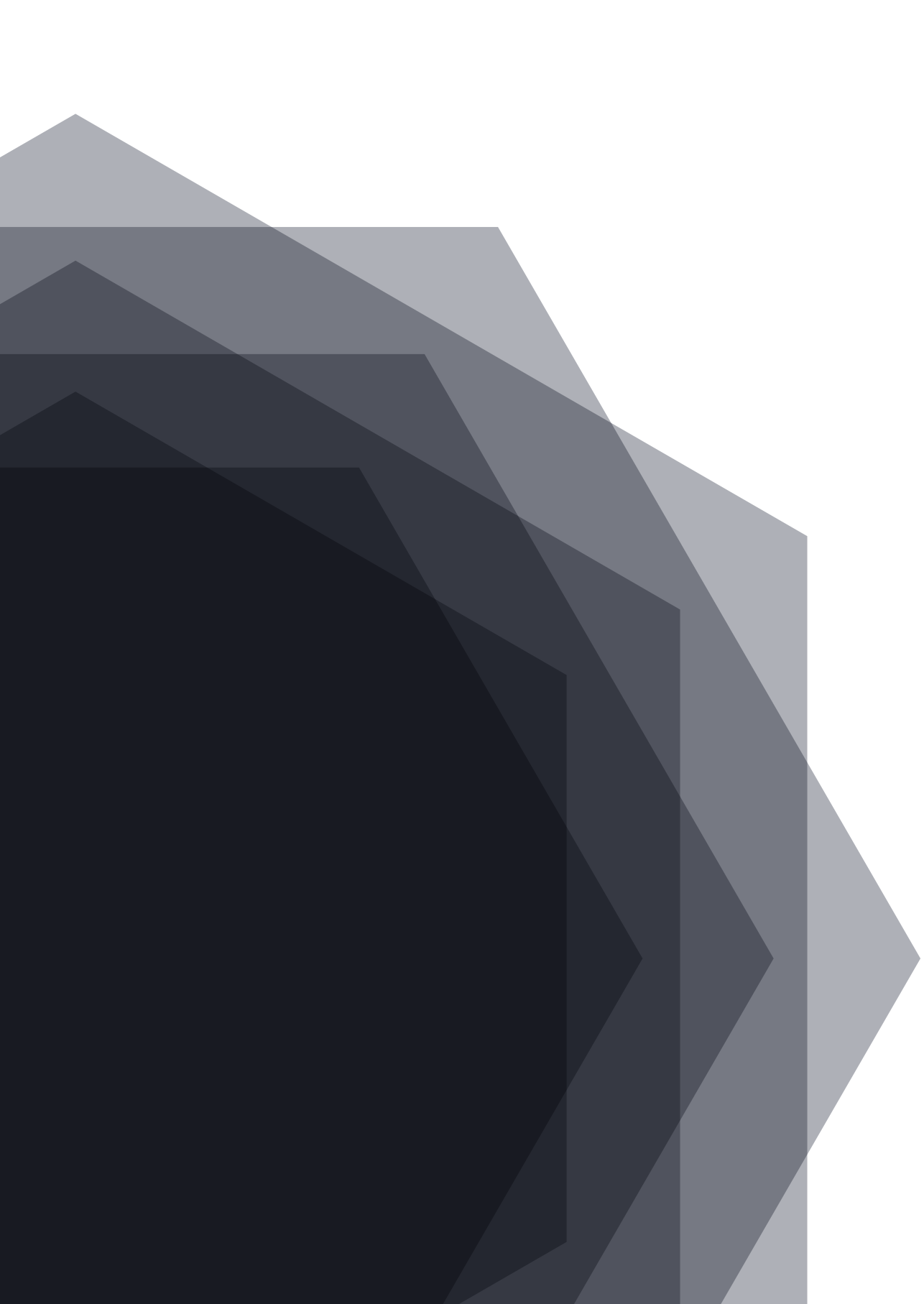
POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

LES « CLUBS PARLEMENTAIRES »

Rapporteuses : M^{mes} Laurence Abgrall et Marie Gautier-Melleray

avec la participation de MM. Eric Buge
et Basile Jomier et M^{me} Elodie Cuerq

Délibéré le 25 mai 2016



SOMMAIRE

P. 7 Avant-propos

→ PREMIÈRE PARTIE

LES « CLUBS PARLEMENTAIRES » ET LA QUESTION DU LOBBYING AU PARLEMENT

- P. 9 I. À la recherche des « clubs parlementaires »
- P. 9 1. *Une notion issue de la pratique*
- P. 11 2. *Les acteurs des clubs*
- P. 14 II. Une grande diversité de fonctionnement avec un objectif commun de lobbying
- P. 14 1. *Le rôle variable des sociétés de relations publiques*
- P. 15 2. *Une formalisation juridique le plus souvent inexistante*
- P. 16 3. *Une même finalité de lobbying*
- P. 17 III. Un encadrement normatif progressivement élaboré par le Parlement mais qui concerne peu les représentants d'intérêts
- P. 17 1. *Les parlementaires et le Parlement*
- P. 18 2. *Les représentants d'intérêts*

→ DEUXIÈME PARTIE

ENCADRER L'ACTION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS PRÉSENTS DANS LES CLUBS PAR L'ÉTABLISSEMENT D'UN CODE DÉONTOLOGIQUE ADOSSÉ À UN REGISTRE

- P. 23 I. Un registre obligatoire des représentants d'intérêts pour garantir la transparence de l'activité des « clubs »
- P. 27 II. Un ensemble d'obligations déontologiques pour les représentants d'intérêts acteurs des « clubs parlementaires »
- P. 29 III. Les informations publiques sur l'activité des représentants d'intérêts et des « clubs parlementaires »
- P. 30 IV. Les informations à donner aux parlementaires participant aux activités des « clubs »

→ TROISIÈME PARTIE

PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DES PARLEMENTAIRES PAR LE RENFORCEMENT DE CERTAINES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

- P. 35 I. La déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires
- P. 37 II. L'obligation de déclaration des dons, cadeaux, avantages et voyages
- P. 44 III. La situation des collaborateurs parlementaires

→ QUATRIÈME PARTIE

FAVORISER LE DÉBAT AU SEIN DE L'ESPACE PARLEMENTAIRE TOUT EN PRÉSERVANT SA NEUTRALITÉ À L'ÉGARD DES INTÉRÊTS PRIVÉS

- P. 46 I. La représentation d'intérêts au sein de l'espace parlementaire
- P. 46 1. *Facilités d'accès aux locaux du Parlement*
- P. 47 2. *Utilisation des locaux des assemblées*
- P. 50 3. *Domiciliation au Parlement*
- P. 51 4. *Envois postaux*
- P. 52 5. *Appellation « parlementaire »*
- P. 53 II. Le Parlement, lieu de débats
- P. 53 1. *La tenue de colloques*
- P. 54 2. *Les groupes d'études*

→ LISTE DES PROPOSITIONS

→ ANNEXES

- P. 59 1. Lettre de mission du Président de l'Assemblée nationale
- P. 60 2. Lettre du Président du Sénat
- P. 61 3. Les « clubs parlementaires » en droit comparé
- P. 66 4. Tableau des « clubs parlementaires » identifiés
- P. 80 5. Avis du Comité de déontologie parlementaire du Sénat
- P. 82 6. Charte de déontologie professionnelle de l'*Association française des conseils en lobbying et affaires publiques*

→ LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

AVANT-PROPOS

Par une lettre du 13 octobre 2015, le président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, a demandé à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une étude sur les « clubs parlementaires » qui peuvent exister en marge de l'Assemblée¹. Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a donné son autorisation pour que cette étude soit étendue au Sénat, de sorte que la question a pu être abordée dans ses différentes dimensions².

Si le thème des « clubs parlementaires » a fait l'objet au cours de ces dernières années d'articles de presse ou d'émissions de télévision et de réflexions internes aux assemblées que reflètent par exemple les rapports des déontologues de l'Assemblée nationale, il demeure assez largement méconnu, aucune étude spécifique ne lui ayant été consacrée. Pourtant, comme le souligne la lettre de mission du président Bartolone, l'activité de structures réunissant parlementaires et représentants d'intérêts ne peut que susciter des questions s'agissant tant de la transparence nécessaire au fonctionnement de nos institutions démocratiques que des risques de conflits d'intérêts pour les parlementaires. La nécessité de prendre la mesure de ces activités et de se doter le cas échéant de normes permettant d'en garantir un fonctionnement pleinement respectueux des règles du jeu démocratique pour éviter de nourrir la suspicion semble d'ailleurs être concomitamment apparue dans les deux assemblées puisque la saisine de la Haute Autorité a précédé de peu une réflexion menée par le Comité de déontologie parlementaire du Sénat³.

Pour appréhender ce sujet sur lequel peu d'informations étaient disponibles, ont été privilégiés les entretiens avec les principaux acteurs des « clubs parlementaires », c'est-à-dire avec les parlementaires eux-mêmes et avec les sociétés de relations publiques, entreprises ou syndicats interprofessionnels qui animent les clubs. L'observation du fonctionnement des clubs a également pris la forme d'une participation à un déjeuner organisé par l'un d'entre eux. En outre, des entretiens ont également été conduits avec ceux qui ont mené une réflexion sur cette thématique (autorités des assemblées intéressées aux questions de déontologie et associations professionnelles de lobbyistes notamment). Par ailleurs, il a semblé important d'examiner si la question était soulevée ailleurs et comment elle était alors traitée. Dans cette perspective, un questionnaire de droit parlementaire comparé relatif aux clubs ou aux structures équivalentes et aux règles susceptibles de leur être appliquées a pu être adressé via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) aux principaux États européens. Un déplacement à Bruxelles a également été organisé afin de rencontrer les différents protagonistes du lobbying européen⁴.

1. Dès lors qu'il s'agit de structures extérieures au Parlement, la dénomination de « club parlementaire », qui peut être source de confusions, sera employée entre guillemets.

2. Cf. annexes n° 1 et 2.

3. Cf. annexe n° 5.

4. Les annexes au présent rapport comportent la liste des personnes rencontrées et un tableau synthétisant les informations de droit comparé collectées.





L'ensemble de ces éléments a permis, à titre liminaire, de procéder à un état des lieux des « clubs parlementaires »⁵, de leur structuration et de leurs modalités de fonctionnement mais aussi des règles qui, en l'état actuel de la législation, permettent d'en encadrer l'activité. Cet état des lieux met en évidence le caractère lacunaire du dispositif actuel mais aussi la très grande plasticité de ces clubs dont l'encadrement est, de ce fait, délicat à concevoir (première partie). C'est pourquoi les préconisations ont été élaborées non globalement, une définition très précise des clubs étant difficile et risquant de ne pas permettre de prendre en compte l'ensemble des structures visées, mais en s'attachant aux principaux acteurs des « clubs parlementaires ». Il a semblé en premier lieu important d'envisager une législation spécifique pour encadrer l'activité des représentants d'intérêts, l'établissement de règles déontologiques contraignantes s'appliquant alors à des représentants d'intérêts identifiés grâce à un registre obligatoire (deuxième partie). En deuxième lieu et de façon complémentaire, pourrait être prévu un renforcement des obligations déclaratives pesant sur les parlementaires afin de préserver leur indépendance (troisième partie). Enfin, les règles relatives aux assemblées elles-mêmes pourraient être revues afin de favoriser le débat au sein d'un espace parlementaire dont la neutralité doit être garantie (quatrième partie).

5_ L'identification des clubs s'avère à elle seule délicate et l'annexe n° 4 permet de retracer ceux qui ont pu être identifiés dans le cadre de cette étude.

PREMIÈRE PARTIE

LES « CLUBS PARLEMENTAIRES » ET LA QUESTION DU LOBBYING AU PARLEMENT

Les « clubs parlementaires » sont des instances, le plus souvent informelles, permettant la rencontre de membres du Parlement et de représentants d'intérêts. Au-delà de cette caractérisation sommaire, qui demeure toutefois difficilement dépassable (I), c'est la diversité qui prévaut dans le fonctionnement des clubs, avec un objectif qui est toutefois commun, de promotion d'intérêts privés (II). Il convient donc, à titre liminaire, de replacer ces organisations, dont l'encadrement s'est renforcé sans toutefois être encore pleinement satisfaisant (III), dans le cadre plus large de la place du lobbying dans les démocraties contemporaines.

À titre liminaire, il faut réaffirmer la nécessité que les membres de la représentation nationale puissent disposer de toute information qu'ils jugent utiles, notamment en provenance du secteur privé. Ceci participe de la garantie du **libre exercice du mandat parlementaire**, qui a valeur constitutionnelle, et qui ne saurait être remise en cause. Un parlementaire doit être en mesure de rencontrer qui il entend pour obtenir les informations qu'il souhaite. Il ne saurait être non plus question de limiter la **liberté d'association** des parlementaires qui doit continuer à leur bénéficier sans restriction, de même qu'elle est garantie à chaque citoyen. Les clubs constituent la manifestation de ces deux principes fondamentaux. Ils n'en demeurent pas moins des organisations spécifiques dont il faut comprendre le fonctionnement afin de pouvoir cerner les enjeux qu'ils recèlent.



**C'EST LA
DIVERSITÉ QUI
PRÉVAUT DANS LE
FONCTIONNEMENT
DES CLUBS**



I. À LA RECHERCHE DES « CLUBS PARLEMENTAIRES »

Les « clubs parlementaires », nés de façon empirique (1), se caractérisent avant tout par la mise en relation de parlementaires et de représentants d'intérêts, le cas échéant par l'entremise de sociétés de relations publiques (2).

1. Une notion issue de la pratique

Les travaux menés pour la rédaction du présent rapport ont conduit, notamment à partir des registres des représentants d'intérêts des assemblées, à l'identification d'une quarantaine de « clubs parlementaires ». Leurs thématiques sont diverses puisqu'à côté des médiatiques *Club des amis du cochon* et *Club des amateurs de havane*, ils traitent notamment de l'espace, du numérique, de la gastronomie française, des eaux minérales, du transport écologique, du sport, de l'accession à la propriété, des partenariats public-privé ou encore de la santé⁶.

6_ Voir tableau indicatif figurant en annexe n° 4.



LE POINT COMMUN AUX CLUBS EST DE METTRE EN RELATION DES PARLEMENTAIRES ET DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS



La notion de « club parlementaire » n'a **pas d'existence juridique**. Elle n'est définie ni par la loi ni par les règlements des assemblées, mais résulte de la constitution de structures, plus ou moins informelles, à partir des années 1990, visant à la mise en relation de parlementaires et de représentants du secteur privé afin d'évoquer les enjeux liés à un domaine d'activité déterminé. D'après les interlocuteurs rencontrés, la société de relations publiques *M&M Conseil*⁷, fondée en 1990, aurait joué un rôle pionnier dans l'implantation et le développement des « clubs parlementaires » en France. Il s'agissait alors de faire émerger un mode d'interaction novateur et régulier entre parlementaires et acteurs privés. Ceci participe d'une évolution que notait en 2013 la déontologue de l'Assemblée nationale, quand elle soulignait que « *l'action de lobbying passe par la transmission d'argumentaires par écrit ou lors d'auditions, mais également par des démarches visant à convaincre dans le cadre plus informel de rencontres conviviales autour de repas ou à l'occasion d'invitations à des manifestations ou à des colloques* »⁸.

Les sociétés qui organisent des « clubs parlementaires » définissent ces derniers comme des « *outils de débats, de rencontres et de communication* » (Com'Publics) qui ont pour but « *d'apporter une continuité aux relations établies entre les sphères publiques et économiques* » (Staut & Associés⁹) et de « permettre la confrontation des points de vue » (Anthenor). Pour prendre l'exemple d'un club en particulier, le « *groupe de liaison parlementaire* » créé à l'initiative de la Fédération française de la maroquinerie a notamment pour objectif d'« *organiser des rencontres entre les chefs d'entreprises et les élus* » pour permettre aux parlementaires de « *mieux connaître les métiers de la maroquinerie et de faire entendre les préoccupations des entrepreneurs* ». Au-delà de la diversité des secteurs d'activité concernés, les « clubs parlementaires » se conçoivent donc d'abord comme des facilitateurs d'échanges entre acteurs publics et privés.

Une tentative de synthèse avait été réalisée par la déontologue de l'Assemblée nationale, M^{me} Noëlle Lenoir, dans sa lettre d'actualité du mois d'avril 2013, dans laquelle elle proposait **trois critères** pour identifier un « club parlementaire » :

- > **leur public**, puisqu'il s'agit d'associations créées à destination des parlementaires, même si ce critère n'exclut pas la participation de personnalités extérieures ;
- > **leur initiateur et leur financeur**, qui est une société de relations publiques, un grand groupe ou une association professionnelle ;
- > **leur objectif**, qui est de sensibiliser les parlementaires à une problématique dans un domaine ou secteur déterminé.

Cette proposition de définition permet d'appréhender les caractéristiques majeures et les objectifs principaux assignés aux « clubs parlementaires ». Néanmoins, bien qu'il s'agisse déjà de critères larges, ils ne permettent pas de cerner toute la diversité de ces structures. En particulier, la création d'une association n'est pas la norme, de nombreux clubs préférant conserver une structure informelle, jugée plus souple.

7_ *M&M Conseil* est aujourd'hui une filiale du cabinet *Boury, Tallon et Associés*.

8_ Rapport de la déontologue de l'Assemblée nationale, M^{me} Noëlle Lenoir, 2013

9_ Depuis le 1^{er} mars 2014, ce cabinet a été cédé à *Anthenor Public Affairs*.

Par ailleurs, certains grands groupes organisent des déjeuners avec des parlementaires à une périodicité régulière (deux fois par an, par exemple), sans donner aucune formalisation à ces rencontres, et donc sans les considérer comme les manifestations organisées par un « club ». De même, des colloques destinés principalement aux parlementaires peuvent se tenir avec une certaine régularité et se rapprocher ainsi des trois critères énoncés précédemment.

Au final, ne seraient des clubs que les structures qui se donnent à elles-mêmes ce nom. Or, si la plupart d'entre eux se sont donné le nom de « club » (représentant près de 90 % des structures identifiées), d'autres se reconnaissent comme des « cercles », « observatoires » ou « associations ». Par ailleurs, la dénomination même de « clubs parlementaires » est trompeuse. En effet, les clubs « parlementaires » n'ont de parlementaire que le nom, puisqu'il s'agit en fait de structures créées à l'initiative du secteur privé et qui ne bénéficient d'aucune existence officielle au Parlement. Le qualificatif de « parlementaire » peut donc être source de confusion¹⁰ et induire un mélange avec les groupes d'études, qui sont internes aux assemblées et ne bénéficient d'aucun financement public ou privé.

Le point commun aux clubs est de mettre en relation des parlementaires et des représentants d'intérêts. À cet égard, doivent en être distinguées les **structures composées uniquement de parlementaires** et qui ne bénéficient pas de concours financiers de la part du secteur privé. Ces organisations sont peu connues car elles ne font l'objet d'aucune forme de publicité mais on peut notamment citer le *Club des parlementaires tintinophiles*, qui réunit des députés et sénateurs amateurs des aventures de Tintin. *L'association des amis et collaborateurs d'Alain Peyrefitte*, domiciliée au Sénat, semble également appartenir à cette catégorie. Ces structures ne soulèvent pas de difficulté particulière au regard des exigences de transparence et de prévention des conflits d'intérêts, elles ne seront pas comprises dans la notion de club au sens de la présente étude.

Nonobstant cette exclusion, toute définition juridique du concept de « club parlementaire » est donc particulièrement malaisée. **Seront retenues**, au titre de la présente étude, **toutes les manifestations, quelle qu'en soit la dénomination, qui sont principalement adressées à des parlementaires, par des représentants d'intérêts, et qui présentent une certaine forme de régularité**. Seule l'application de ces critères élargis permet d'envisager les « clubs parlementaires » dans toute leur diversité et de saisir les différentes problématiques qui y sont liées.

2. Les acteurs des clubs

La caractéristique centrale de ces clubs est de mettre en relation des parlementaires et des représentants d'intérêts, au besoin par l'intermédiaire d'une société de relations publiques. Pour saisir le plus justement possible l'objectif et le fonctionnement de ces derniers, il convient de **discerner les motifs qui poussent les différents acteurs** en présence à se réunir dans ce type de structures.

10_ Cf. *infra* 2^e partie et 4^e partie.



**D'AUTRES
RESPONSABLES
PUBLICS PEUVENT
Y PARTICIPER,
NOTAMMENT
DES HAUTS
FONCTIONNAIRES**



Les **députés et sénateurs** voient dans ces rencontres l'occasion de s'informer auprès des acteurs d'un secteur économique ou d'une politique publique, afin d'enrichir leur réflexion. Il faut noter que d'autres responsables publics peuvent y participer, notamment des membres du gouvernement, des membres de leur cabinet ou des hauts fonctionnaires. Certains clubs, hébergés par des sociétés de relations publiques, sont d'ailleurs principalement tournés vers l'exécutif ou vers les collectivités territoriales. De même, les colloques qualifiés de « parlementaires » rassemblent quelques parlementaires et des centaines de participants de la société civile et des administrations, voire des membres du gouvernement.

Les parlementaires attendent des clubs la possibilité de se familiariser avec un thème ou de parfaire leurs connaissances dans un domaine précis sur lequel ils pourraient être amenés à se prononcer. Cet intérêt peut provenir d'une réflexion personnelle, de leur « spécialisation » parlementaire ou du contexte économique et social de leur circonscription (présence importante du secteur économique concerné, par exemple). La présidence d'un club donne également une visibilité accrue au parlementaire concerné, lui ouvre l'accès aux principaux représentants du secteur d'activité et permet de bénéficier de l'expertise des personnes qui assurent la gestion du club.

L'organisation de « clubs parlementaires » est l'une des activités importantes de certaines **sociétés de relations publiques**. Une partie de leur modèle économique peut reposer sur cette pratique. À cet égard, les modalités d'adhésion proposées aux représentants d'intérêts par ces sociétés peuvent être variables : certaines d'entre elles proposent à leurs membres d'adhérer annuellement moyennant une cotisation acquittée en une fois¹¹. D'autres sociétés de relations publiques ne demandent pas d'adhésion annuelle à leurs membres au titre des clubs mais sont rémunérées à chaque manifestation organisée pour leur compte. Les sociétés de relations publiques jouent donc le rôle d'intermédiaire et de facilitateur d'échanges entre les députés et sénateurs et les représentants d'intérêts, par exemple par l'identification des parlementaires potentiellement intéressés et par l'organisation matérielle des rencontres. Au-delà, ces sociétés apportent leur expertise en matière de relations publiques aux entreprises membres.

Enfin, les **entreprises, syndicats ou fédérations professionnelles** y trouvent la possibilité de bénéficier d'interlocuteurs identifiés au Parlement pour expliquer leur métier et leurs contraintes. Cette information peut déboucher, le cas échéant, sur une reprise de contacts ultérieure quand l'actualité législative le nécessite. Certaines entreprises ou fédérations ont choisi d'internaliser cette pratique, en organisant elles-mêmes leur propre structure à destination des parlementaires quand d'autres préfèrent avoir recours à une société de relations publiques.

11_ Cf. note 21.

La pratique des clubs repose sur les intérêts convergents de ces trois acteurs mais ces derniers peuvent également être contradictoires. Tel est le cas, par exemple, quand un parlementaire n'a pas connaissance des financeurs d'un déjeuner organisé par un club et risque ainsi de se trouver en difficulté au titre de ses obligations déontologiques ou quand certaines entreprises se sentent contraintes de contribuer au financement d'un club créé par une société de relations publiques car il ne serait pas concevable de ne pas y être représenté.

LES INTERGROUPES : UNE PRATIQUE EUROPÉENNE VOISINE DE CELLE DES CLUBS

Les intergroupes sont les structures qui se rapprochent le plus, au niveau européen, de celle des « clubs parlementaires ». Ils réunissent des députés européens issus de différents groupes parlementaires en vue de tenir des échanges informels sur des thématiques déterminées et de promouvoir des contacts entre les députés et la société civile.

Leur nombre est fixé au début de chaque nouvelle législature par décision de la conférence des présidents. Pour pouvoir se former, un intergroupe doit bénéficier du soutien d'au moins trois groupes parlementaires. Vingt-huit intergroupes ont été formés pour la durée de l'actuelle législature. Parmi eux, l'on retrouve une grande diversité de domaines couverts : « Biodiversité, campagne, chasse et pêche récréative », « Vins spiritueux et alimentation de qualité » ou encore « Lutte contre le racisme et diversité ».

Toutefois, une différence importante avec les « clubs parlementaires » tient à l'assise réglementaire des intergroupes. En effet, l'article 34 du Règlement du Parlement européen précise que ces groupements « *ne peuvent mener des activités qui pourraient prêter à confusion avec les activités officielles du Parlement ou de ses organes* ». Les groupes politiques siégeant au Parlement sont habilités à fournir à ces groupes un soutien logistique. Par ailleurs, les réunions et manifestations des intergroupes peuvent être soutenues financièrement par les acteurs privés, ce qui les rapproche des « clubs parlementaires » et les distingue des groupes d'étude.

D'autres groupes, informels, existent au Parlement européen, qui ne bénéficient pas du statut d'intergroupe et qui pourraient également se rapprocher des clubs.

Dans ces deux cas de figure, le parlementaire qui préside une structure qui reçoit des concours privés pour l'organisation de manifestations doit faire état de ces sommes dans sa déclaration d'intérêts financiers. Il semblerait toutefois que cette obligation soit peu suivie.



II. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE FONCTIONNEMENT AVEC UN OBJECTIF COMMUN DE LOBBYING

Les « clubs parlementaires » sont une réalité à visages multiples. Si la caractéristique commune à tous les clubs est de réunir parlementaires et représentants d'intérêts privés pour les sensibiliser à une thématique donnée, leur diversité est prédominante : le rôle joué par les sociétés de relations publiques (1) ou leur statut juridique (2) en sont deux témoins significatifs. Tous semblent néanmoins poursuivre une même finalité de lobbying (3).

1. Le rôle variable des sociétés de relations publiques

En dehors des réunions périodiques qui ne regroupent que des parlementaires, les **représentants d'intérêts** constituent la **force motrice de ces clubs**. Leur rôle varie sensiblement en fonction non seulement de la plus ou moins grande formalisation desdites structures mais également de la nature même du représentant d'intérêts impliqué. Ainsi, les grandes catégories de clubs peuvent être approchées par la typologie suivante.

- Les clubs directement gérés par un représentant d'intérêt, pour son propre compte

Il s'agit d'un modèle sans intermédiaire dans lequel une ou plusieurs entreprise(s), association(s) ou fédération(s) professionnelle(s) organise(nt) elle(s)-même(s) un club à destination des parlementaires. Il n'est pas fait recours à une société de relations publiques. C'est le cas notamment pour le *Club Objectif bio* qui réunit 6 associations fondatrices et 24 parlementaires membres.

- Les clubs dont la gestion est confiée à une société de relations publiques

Du fait de sa petite taille ou pour professionnaliser sa pratique, un représentant d'intérêts peut également souhaiter déléguer sa représentation d'intérêts auprès des parlementaires à un cabinet de relations publiques. Le rôle de ce dernier est alors d'identifier les parlementaires potentiellement intéressés et de proposer l'organisation de manifestations à leur destination. D'autres prestations, qui relèvent d'une activité plus classique de relations publiques (veille législative et réglementaire, appui à la préparation des auditions parlementaires...), peuvent accompagner cette activité. Le cabinet joue le rôle d'intermédiaire entre les représentants d'intérêts et les parlementaires, en prenant en charge l'organisation matérielle du club. Ainsi, des fédérations professionnelles ont-elles confié à une société de relations publiques l'organisation d'un club à destination des parlementaires, le plus connu d'entre eux étant certainement le *Club des amis du cochon*. D'autres clubs regroupent plusieurs clients, et jouent un rôle de mutualisation du lobbying.

- Les clubs créés à l'initiative d'une société de relations publiques

Certaines sociétés de relations publiques ont pris l'initiative de créer des clubs de **leur propre chef**, sur des thématiques qu'elles jugent porteuses, puis de démarcher les entreprises qui pourraient souhaiter y participer et contribuer à leur financement. Dans ce cadre, la marge de manœuvre de la société organisatrice est plus importante, notamment dans la détermination du programme des manifestations. *Com'Publics* a ainsi indiqué avoir été à l'initiative de plusieurs clubs, notamment le *Club de la table française*.

Entre ces modèles types existent en réalité presque autant de formules qu'il existe de clubs (au sens large) et si chaque société de relations publiques a un modèle qui lui est plus spécifique, il arrive qu'une même société abrite des clubs dont le mode de fonctionnement se révèle très différent.

2. Une formalisation juridique le plus souvent inexistante

Les clubs sont également divers dans leur forme juridique. Trois principaux modèles se dégagent.

Certains clubs choisissent de se constituer **sous une forme associative** et sont donc régis par la loi du 1^{er} juillet 1901. L'intérêt de ce statut est de permettre aux membres d'être clairement identifiés et de doter le club d'une structure bien définie avec un président, des vice-présidents et un trésorier. C'est le cas notamment pour l'*Association nationale des élus de la vigne et du vin*, dont l'objet est de favoriser le dialogue entre le monde viticole et les pouvoirs publics et de défendre le vin et les vignerons. Les adhérents y sont clairement identifiés, de même que le bureau, composé d'un député, d'un sénateur, d'un ancien maire et d'un conseiller municipal. L'adhésion à ce club est réservée aux parlementaires et aux élus des collectivités territoriales et ses événements sont financés par des partenaires privés.

Parmi les clubs recensés au cours de l'étude, seuls environ 15 % ont opté pour ce statut¹², qui est vu comme étant trop contraignant par nombre de sociétés de relations publiques, notamment du fait de la nécessité de réunir une assemblée générale chaque année ou de la difficulté à convaincre des entreprises d'adhérer, en bonne et due forme, à une association. En conséquence, nombre d'entre elles ont renoncé à doter leurs clubs du statut associatif.

En deuxième lieu, certains clubs ne sont pas créés sous forme associative, mais **leur dénomination ou leur logo est déposé** afin de pouvoir être protégé. Ainsi, les noms *Club parlementaire du digital* ou *Club parlementaire de l'énergie* sont systématiquement surmontés du caractère « ® », propre aux marques déposées.

Enfin, la plupart des clubs ne connaissent **aucune formalisation juridique**. Il s'agit uniquement de structures informelles, dont il n'existe pas de membres officiels et qui peuvent être créées et dissoutes sans aucune contrainte. Un simple mail suffit à manifester son intérêt et la liste des personnes invitées à chaque réunion peut changer en fonction

12_ Ce chiffre est indicatif car uniquement issu des clubs figurant en annexe n° 4.



du thème abordé, même si la vocation des clubs est de maintenir, dans la durée, des contacts entre représentants d'intérêts et parlementaires. Le club *Douze pour l'entreprise*, qui rassemblait initialement douze parlementaires intéressés par les sujets économiques est ainsi aujourd'hui largement ouvert aux parlementaires qui souhaitent assister à ses réunions. La notion de « membre » est donc variable mais demeure très virtuelle, en dehors des clubs constitués sous la forme associative.

3. Une même finalité de lobbying

En dépit de l'hétérogénéité de ces structures, leurs **modalités d'action** sont relativement similaires puisqu'elles consistent à mettre en relation des professionnels et des parlementaires, le plus souvent en dehors du cadre de l'Assemblée nationale et du Sénat¹³. La modalité la plus fréquente consiste en une rencontre autour d'un déjeuner¹⁴ ou d'un dîner. Des colloques peuvent également être organisés, de même que des déplacements (par exemple, des visites de sites). Ils donnent généralement lieu à un compte rendu diffusé à l'ensemble des participants. Le financement de ces événements est lui-même variable d'un club à l'autre et dépend notamment de la configuration du club (club géré en direct ou confié à une société de relations publiques).

Ces événements ne constituent qu'une partie de l'activité et du budget des « clubs parlementaires », l'essentiel de leur activité consistant dans un travail de fond sur les thématiques du club. En particulier, des notes d'analyse, des revues de presse et des actions plus classiques de représentations d'intérêts sont conduites. Le budget des clubs dépend des moyens et du nombre des initiateurs. Il peut varier de quelques dizaines de milliers d'euros à près de 400 000 € par an, la totalité de ces fonds n'étant toutefois pas destinés à la représentation d'intérêts auprès des parlementaires.

En outre, **ces activités peuvent être elles-mêmes diverses**, selon la pratique propre à chaque club. En effet, alors que certains organisateurs de club s'interdisent de transmettre aux parlementaires qui en sont membres des propositions d'amendements, d'autres présentent des amendements comme émanant du club lui-même. De même, quand certains d'entre eux ne se conçoivent pas comme un relais d'opinion et tiennent à rester en retrait des débats politiques nationaux, d'autres revendiquent un rôle dans le débat public et adoptent régulièrement des positions publiques. La position officielle d'un club est même parfois sollicitée par les parlementaires dans le cadre d'auditions officielles. Ainsi, en mars 2013, le délégué général du *Club des voitures écologiques* a été auditionné par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)¹⁵. Cette vision d'un club acteur du débat public se distingue nettement de celle du forum, lieu d'échanges informels entre acteurs d'un secteur donné, députés et sénateurs.

13_ Sur les manifestations pouvant se tenir dans l'enceinte parlementaire, cf. *infra* IV.

14_ Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, les rapporteuses ont assisté au déjeuner d'un « club parlementaire » (cf. liste des personnes rencontrées).

15_ <http://bit.ly/1WF9WxY>

III. UN ENCADREMENT NORMATIF PROGRESSIVEMENT ÉLABORÉ PAR LE PARLEMENT MAIS QUI CONCERNE PEU LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Comme indiqué précédemment, toute réglementation des relations entre parlementaires et représentants d'intérêts doit s'appuyer sur le respect de la liberté d'association des membres du Parlement et sur la nécessité de garantir la pleine indépendance des titulaires d'un mandat parlementaire.

Dans le respect de ces principes, la pratique des « clubs parlementaires » est susceptible de poser quatre questions principales : celle des relations entre parlementaires et représentants d'intérêts, celle des dons et avantages reçus par les parlementaires, celle de l'utilisation des moyens des assemblées à des fins extérieures au mandat parlementaire et celle du rôle des collaborateurs parlementaires, qui peuvent participer à l'organisation de « clubs parlementaires ». Elles peuvent être regroupées en deux grandes thématiques qui concernent d'une part le Parlement (1) et d'autre part les représentants d'intérêts (2).

1. Les parlementaires et le Parlement

Les règles les plus précises concernent très certainement les **parlementaires**. En effet, depuis le début des années 2010, des règles déontologiques en nombre croissant ont encadré leur activité. Ainsi, les cadeaux et invitations d'une valeur supérieure à 150 € doivent faire l'objet d'une déclaration dans les deux assemblées, les voyages accomplis à l'invitation d'un tiers étant par ailleurs rendus publics sur le site du Sénat. Par ailleurs, depuis les lois du 11 octobre 2013, l'ensemble des parlementaires doit souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités qui est rendue publique sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique¹⁶. Cette dernière comprend notamment la liste des fonctions dirigeantes exercées dans des organismes publics ou privés et l'ensemble des activités, même bénévoles, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, mais aussi la liste de leurs collaborateurs parlementaires et les activités que ces derniers exercent en dehors du Parlement. Les députés sont également astreints au respect d'un code de déontologie, adopté à la suite de la décision du Bureau de l'Assemblée du 6 avril 2011, et composé de huit articles dans sa rédaction datant du 26 janvier 2016. Il comporte notamment les exigences d'indépendance, de probité, de responsabilité ou d'exemplarité. Le Sénat a, pour sa part, inclut dans son instruction générale du Bureau les principes déontologiques qui doivent gouverner la conduite des sénateurs ainsi que la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts. La pratique des clubs prend donc place dans une réglementation déjà largement existante.

Il en va de même s'agissant de l'**utilisation des moyens des assemblées**. Ces derniers sont normalement réservés à l'accomplissement du mandat parlementaire et différentes règles internes aux assemblées en rappellent le principe. Ainsi, le règlement de l'Assemblée nationale interdit-il « *la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux*



LES RÈGLES LES PLUS PRÉCISES CONCERNENT LES PARLEMENTAIRES



¹⁶ Art. L.O. 135-1 et suivants du code électoral.

ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif »¹⁷. Aux termes de l'article 5 du règlement du Sénat, est interdite la « *constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* »¹⁸. Par ailleurs, différentes mesures ont été prises, ces dernières années, pour écarter les activités à vocation commerciale ou lucrative de l'enceinte des assemblées. L'analyse de la pratique des « clubs parlementaires » invite à considérer également les manifestations qui ne se déroulent pas dans l'enceinte parlementaire. En effet, c'est souvent aux marges de cette dernière que se déroulent leurs activités qui sont en conséquence moins visibles et moins pluralistes que celles qui se déroulent au Parlement.

Dans ces deux domaines, le présent rapport est le premier travail d'ensemble consacré aux « clubs parlementaires ». Il rejoint dans une large mesure les préconisations adoptées par le Comité de déontologie parlementaire du Sénat dans son avis du 2 décembre 2015 portant sur les « clubs parlementaires¹⁹ » qui demeurerait toutefois limité, faute de possibilité de réglementer, de manière générale, l'activité des représentants d'intérêts, à des recommandations adressées aux sénateurs.

2. Les représentants d'intérêts

Pour pouvoir appréhender de manière globale la diversité des « clubs parlementaires », c'est la question des **liens entre les parlementaires et les représentants d'intérêts**, en dehors comme à l'intérieur du Parlement, qui doit être analysée. Or, les actes internes aux assemblées ne peuvent réguler l'activité des représentants d'intérêts qui se déroule pour une large part en dehors de l'enceinte parlementaire. Les registres des représentants d'intérêts progressivement créés et renforcés par les deux assemblées ont été conçus sur une base facultative et ne comportent donc que des règles incitatives, leur violation ne pouvant faire l'objet que d'une radiation du registre, qui n'apporte au demeurant pas d'avantages aux personnes qui y sont inscrites... La pratique des clubs invite donc à s'interroger sur les règles applicables aux représentants d'intérêts, notamment dans leurs relations avec les parlementaires mais plus largement avec les décideurs publics.

De manière générale, il en ressort que les **mesures d'encadrement actuel** demeurent très lacunaires voire sont inexistantes. Cette carence et le flou de la réglementation applicable ont été dénoncés par de nombreux professionnels rencontrés. Leurs associations représentatives ont d'ailleurs pris l'initiative de créer des instances déontologiques et des chartes de déontologie professionnelles. Certains acteurs affichent par ailleurs un haut niveau d'exigence en matière déontologique et se plaignent, en conséquence, de l'absence de réglementation claire. En effet, cette démarche volontariste a des conséquences paradoxales : les représentants d'intérêts qui se sont mobilisés ont le sentiment d'être pénalisés par leurs propres règles, dans la mesure où eux seuls sont contraints de les respecter. Seul un cadre d'ensemble s'imposant à l'ensemble des représentants d'intérêts est donc susceptible

17_ Art. 23 du règlement de l'Assemblée nationale.

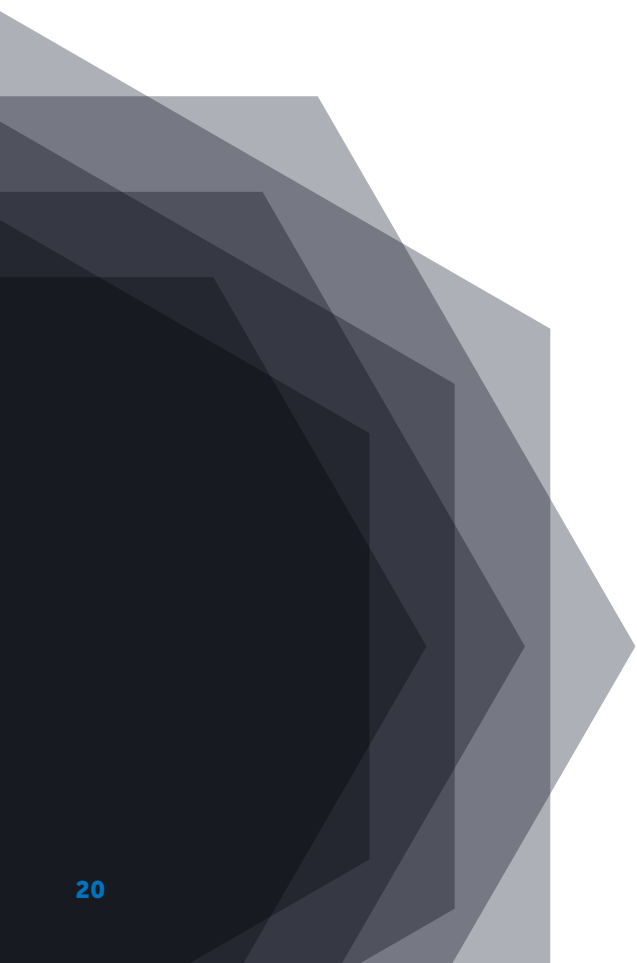
18_ Art. 23 du règlement de l'Assemblée nationale.

19_ Avis n° CDP/2015-2 du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, cf. annexe n° 5.

d'apporter la sécurité nécessaire à leurs relations avec les responsables publics. C'est dans ce domaine que les progrès les plus importants peuvent être accomplis, ainsi qu'y invite le dépôt d'un projet de loi visant à créer un registre des représentants d'intérêts²⁰.

En conséquence, le présent rapport envisage tant des modifications des actes internes aux assemblées que des évolutions de nature législative quand ces dernières ne seraient pas suffisantes.

²⁰_ Art. 13 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, n° 3623, déposé le 30 mars 2016 sur le Bureau de l'Assemblée nationale.



DEUXIÈME PARTIE

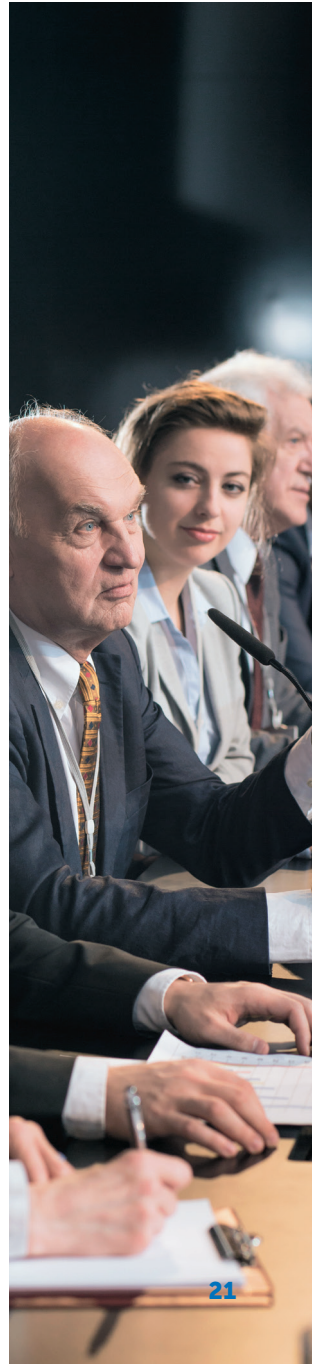
ENCADRER L'ACTION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS PRÉSENTS DANS LES CLUBS PAR L'ÉTABLISSEMENT D'UN CODE DÉONTOLOGIQUE ADOSSÉ À UN REGISTRE

Comme indiqué plus haut, la notion de « club parlementaire » recouvre une réalité protéiforme, difficile à appréhender lorsqu'il s'agit d'en réglementer le fonctionnement. **Cette plasticité de la notion conduit à concevoir une réglementation centrée non sur les clubs eux-mêmes mais sur les interactions entre leurs différentes composantes.** À cet égard, la première des composantes au travers desquelles il est possible d'encadrer l'activité des clubs est évidemment constituée par les représentants d'intérêts. En effet, les « clubs parlementaires » desquels les représentants d'intérêts sont absents relèvent exclusivement du droit d'association de chaque parlementaire.

L'action des représentants d'intérêts auprès des élus appelés à élaborer la loi s'accompagne parfois de **pratiques critiquables**, qui ont été décrites lors des entretiens réalisés pour la préparation du présent rapport et qui attestent de la nécessité d'encadrer les interactions entre parlementaires et représentants d'intérêt.

Paraissent ainsi discutables les modalités d'organisations d'événements privés destinées à donner l'impression qu'ils sont le fruit de l'activité parlementaire proprement dite. Ce « **mélange des genres** » résulte ainsi parfois d'une conjonction d'éléments comme la rédaction d'invitations à des événements organisés et financés par des entreprises privées directement ou sous forme de cotisations annuelles²¹ mais où n'apparaissent que le ou les noms des parlementaires appelés à les présider, à laquelle s'ajoute parfois l'utilisation de locaux dépendant des assemblées (restaurant parlementaire par exemple) et/ou l'absence de mention explicite des entreprises ou des représentants d'intérêts organisateurs. Paraît également particulièrement condamnable **l'exigence de contreparties financières en échange de temps de parole** dans des manifestations dans lesquelles la présence de parlementaires est assurée par l'organisateur, entreprise d'affaires publiques ou groupe de presse par exemple. Il semble que des entreprises soient invitées à verser des sommes autour de 5 000 euros selon certains, autour de 40 000 euros selon d'autres, pour pouvoir être intervenant à la tribune à côté de parlementaires particulièrement impliqués sur les sujets visés, parfois accompagnés de ministres ou de hauts fonctionnaires, les

21_ Le système de la cotisation annuelle semble particulièrement répandu dans les clubs « abrités » par les sociétés d'affaires publiques, à l'exception bien entendu des clubs qui sont financés par une seule entreprise ou une seule fédération professionnelle (ce qui est souvent le cas pour les clubs dont la thématique est assimilable à une filière agroalimentaire : club des eaux minérales ou du foie gras par exemple, abrités par Com'Publics). Selon les informations recueillies auprès d'Anthénor Public Affairs et de Bourry, Tallon et associés notamment, les cotisations annuelles s'établiraient en général autour de 5 000 euros. Ces cotisations peuvent être variables en fonction de la taille de l'entreprise. Dans certaines hypothèses particulières (club au sein duquel la participation est, secteur par secteur, exclusive par exemple), ces cotisations seraient plus élevées, de l'ordre de 12 000 euros annuels. Pour les clubs dont l'existence est autonome et où les sociétés d'affaires publiques sont de simples prestataires, comme pour les colloques dits parlementaires, le financement est logiquement centré sur les événements eux-mêmes.



entreprises ayant alors le sentiment qu'il leur est nécessaire d'y participer. L'un de ces participants a ainsi évoqué cette pratique en la qualifiant de « *racket institutionnalisé* ».

Dans d'autres hypothèses, ce n'est pas un comportement qui a pu en lui-même paraître critiquable mais **l'absence de transparence** le concernant. À cet égard, si dans certains États toute invitation d'un parlementaire par un représentant d'intérêts est proscrite (aux États-Unis par exemple) ou si toute rencontre avec un représentant d'intérêts qui n'est pas inscrit sur le registre est interdite (pour les Commissaires européens par exemple), le principe de telles interdictions n'est pas apparu comme étant absolument nécessaire à un encadrement satisfaisant de l'activité des représentants d'intérêts auprès des parlementaires. En revanche, il paraît particulièrement souhaitable que les rencontres entre représentants d'intérêts et parlementaires, notamment lorsqu'elles donnent lieu à des invitations mêmes modestes, soient soumises au principe de transparence. Une telle exigence est non seulement importante quant aux principes démocratiques, mais elle l'est également du point de vue des apparences nécessaires au maintien d'un lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants.

Certes, les représentants d'intérêts eux-mêmes ont évidemment conscience de la nécessité de règles déontologiques notamment lorsque leurs activités impliquent des parlementaires. Cette prise de conscience se traduit aujourd'hui par **des bonnes pratiques adoptées individuellement ou collectivement**. Illustrant cette dernière hypothèse, il convient notamment d'évoquer l'action de l'*Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques* (AFCL) à laquelle adhèrent la plupart des sociétés d'affaires publiques qui animent aujourd'hui des « clubs parlementaires ». Dès sa création en 1991, l'AFCL s'est dotée d'une charte déontologique qui n'a cessé d'évoluer depuis lors²². Plusieurs de ses dispositions intéressent directement la question des « clubs parlementaires » et notamment ses articles 5 (interdiction de rémunération même de façon temporaire des élus et des collaborateurs parlementaires), 7 (obligation d'information sur les intérêts représentés dans tous les contacts avec les élus), 8 et 9 (invitation à se conformer aux règles y compris de *soft law* émises par les institutions) ainsi que 10 (interdiction d'organisation de manifestations dans lesquelles les interventions sont subordonnées à une participation financière). La réflexion déontologique collective semble à ce stade être moins aboutie s'agissant d'associations qui regroupent les directeurs d'affaires publiques de grandes entreprises ou de syndicats interprofessionnels, l'association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (ARPP) ayant par exemple élaboré une charte comportant moins de principes substantiels que la précédente.

On note également que certaines des entreprises rencontrées, notamment celles spécialisées dans les affaires publiques, se sont donné à elles-mêmes des chartes de déontologie, parfois très formalisées, reprenant pour l'essentiel les prescriptions collectivement édictées et ajoutant des règles propres²³. Dans un cas, l'entreprise de relations

22_ La version actuelle de cette charte déontologique figure en annexe n° 6.

23_ La société *Séance publique* dispose ainsi depuis 2008 d'une charte du « lobbying responsable » (cette dernière expression constituant une marque déposée depuis 2009).

publiques a déclaré faire signer cette charte à ses salariés chaque année afin de renouveler leur information et parfaire leur formation sur les questions déontologiques²⁴.

Si ces efforts louables doivent évidemment être salués, ils paraissent toutefois insuffisants pour plusieurs raisons. D'une part parce que, fondés sur une participation volontaire, ils ne concernent pas l'ensemble des acteurs. D'autre part parce qu'il leur est en pratique difficile, notamment dans un cadre collectif, d'aller au-delà de ce que la réglementation en vigueur prescrit de manière impérative. C'est ainsi par exemple que la charte de l'AFCL se borne à inviter ses adhérents à respecter les principes attachés au fonctionnement du registre des représentants d'intérêts des assemblées sans pour autant prescrire l'inscription sur ces registres, laquelle n'est pour le moment pas obligatoire. Enfin, il n'existe évidemment pas de sanction - autre que l'éventuelle exclusion d'une association professionnelle - au non-respect par les entreprises concernées desdites prescriptions.

Les assemblées ont également pris conscience de la nécessité d'établir des règles en la matière et ont adapté leurs règlements et adopté des registres de représentants d'intérêts assortis de code de conduite. Toutefois, les entretiens menés ont permis de constater **l'insuffisance de la réglementation actuelle** soit parce que, sur le fond, elle ne comporte pas certaines règles, soit parce que compte tenu du support normatif sur lequel elle repose, elle ne peut être utilement contrôlée et sanctionnée. Compte tenu des insuffisances constatées et des pratiques observées, seule une modification de la législation paraît susceptible d'offrir un cadre juridique satisfaisant dès lors qu'il s'agit d'apporter des limitations à l'action des représentants d'intérêts. Cette législation devrait avoir pour objet d'élargir et de réformer les registres des représentants d'intérêts (I), afin qu'ils puissent efficacement servir de support pour la mise en place d'obligations déontologiques sanctionnées (II), d'obligations de communication de certaines informations au public (III) et aux parlementaires (IV).



**LES REPRÉSENTANTS
D'INTÉRÊTS
EUX-MÊMES
ONT CONSCIENCE
DE LA NÉCESSITÉ
DE RÈGLES
DÉONTOLOGIQUES**



I. UN REGISTRE OBLIGATOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS POUR GARANTIR LA TRANSPARENCE DE L'ACTIVITÉ DES « CLUBS »

L'action des représentants d'intérêts au sein des « clubs parlementaires » ne se distingue pas radicalement de leur action de manière générale. C'est pourquoi, l'encadrement de cette modalité particulière d'intervention auprès des parlementaires ne peut qu'emprunter aux instruments permettant de réglementer leurs activités en général et apparaît ainsi comme indissociable d'une réflexion plus large sur l'encadrement du travail des lobbyistes.

Le principe même du registre des représentants d'intérêts apparaît comme un instrument privilégié, voire indispensable. Il l'est d'abord en tant qu'il permet, en lui-même, d'offrir une information large et contrôlée sur les représentants d'intérêts et leurs activités, accessible tant aux parlementaires, pour lesquels il pourrait être un instrument précieux au service de leur devoir de vigilance, qu'aux citoyens à l'égard

24_ Il s'agit de la société Boury, Tallon et associés.

desquels l'impératif démocratique implique une certaine forme de « traçabilité » de ceux qui contribuent, fut-ce de façon secondaire ou périphérique, au débat préalable à l'élaboration de la loi. Au-delà de cet aspect que l'on pourrait qualifier d'informatif, le registre constitue aussi, et peut-être même surtout, le support sur lequel construire un ensemble de règles déontologiques. Il permet en effet, en identifiant et en recensant les représentants d'intérêts en lien avec la prise de décision publique, de définir le champ d'application d'une réglementation de leurs activités.

Il s'agit d'ailleurs d'un **élément commun à de nombreux systèmes extranationaux**, qu'il s'agisse d'États (l'Allemagne a institué un registre des représentants d'intérêts dès 1972 mais plus nombreux sont ceux qui s'en sont dotés au cours de la dernière décennie comme la Pologne, les Pays-Bas ou l'Autriche), d'États régionaux (la Toscane depuis 2002) ou d'organisations supranationales. Il convient à cet égard de souligner que la Commission européenne et le Parlement européen se sont doté d'un registre commun des représentants d'intérêts depuis cinq ans²⁵, registre réformé fin 2014²⁶ et pour lequel des modifications de plus grande envergure sont actuellement à l'étude²⁷.

L'ÉTABLISSEMENT D'UN REGISTRE EN IRLANDE

En mars 2015, a été adopté en Irlande le *Regulation of Lobbying Act* dont l'objet n'est pas d'interdire mais de rendre plus transparentes les actions de lobbying, notamment à l'égard des parlementaires. La première de ses innovations est d'avoir créé un registre obligatoire des représentants d'intérêts, ce qui signifie que nul ne peut exercer une activité de représentant d'intérêts sans y être inscrit. Les représentants d'intérêts doivent tout d'abord procéder à une inscription liminaire en fournissant des informations générales, puis procéder trois fois par an à la déclaration des actions de lobbying qu'ils ont menées durant les quatre mois précédents. Pour chacune des actions de lobbying, les représentants d'intérêts doivent notamment détailler les personnes rencontrées et la nature des actions entreprises (mails, appels téléphoniques, réunions...). Ces informations sont rendues publiques, sous certaines exceptions notamment liées à la protection du secret des affaires.

Le registre est un registre en ligne, totalement dématérialisé, et est géré par la Commission des normes du secteur public (*Standards in Public Office Commission*, qui s'apparente à une autorité administrative indépendante), laquelle est dotée d'importants pouvoirs d'investigation en la matière et peut infliger des sanctions. Il fonctionne depuis le 1^{er} septembre 2015 mais le régime de sanctions n'entrera en vigueur qu'à partir de septembre 2016.

Enfin, si la loi a prévu qu'un code de conduite applicable aux représentants d'intérêts inscrits au registre devait être édicté, elle en a confié l'élaboration à la Commission qui devrait proposer un texte dans les deux ans qui viennent.

25_ En l'absence de compétences attribuées à l'Union européenne dans ce domaine, ce registre commun a été établi par le biais d'un accord interinstitutionnel (accord du 23 juin 2011 sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, JOUE L 191 du 22/07/2011, p. 29.

26_ Voir l'accord institutionnel révisé, JOUE L 277 du 19/09/2014, p. 11.

27_ La Commission a lancé sur ce sujet une consultation publique le 1^{er} mars 2016.

Le principe même du registre n'est pas à ce stade inconnu du système français puisque les assemblées disposent aujourd'hui d'un registre des représentants d'intérêts dont les règles de fonctionnement sont prévues par les textes internes aux assemblées²⁸. Si la création d'un tel registre a constitué une étape importante dans l'effort de transparence initié notamment par l'Assemblée nationale, il apparaît que cet effort devrait être poursuivi. Parlementaires et représentants d'intérêts soulignent en effet **les limites du dispositif actuel**. Est tout d'abord évoqué le caractère non obligatoire de l'inscription à ce registre d'intérêts et l'absence corrélative de réelle sanction pour les non-inscrits. En parallèle, les avantages procurés par cette inscription (et notamment la délivrance d'une carte facilitant l'accès à l'Assemblée) ne semblent pas constituer une incitation suffisamment forte à s'inscrire ou à respecter les prescriptions du code de conduite pour éviter d'être radié dès lors d'une part que l'accès à l'assemblée n'est pas rigoureusement subordonné à cette inscription et que d'autre part les pratiques contemporaines du lobbying sont telles qu'un accès aux assemblées n'est pas absolument indispensable. En comparaison, un représentant d'intérêts non inscrit au registre de l'Union ne peut rencontrer un commissaire, ni un directeur général de la Commission et ne peut être entendu lors des audiences publiques au Parlement européen. Si le registre n'est pas formellement obligatoire, il est donc en pratique un passage obligé pour l'ensemble des représentants d'intérêts à Bruxelles.

En France, l'existence d'un **registre unique** pour l'ensemble des assemblées parlementaires et de l'exécutif renforcerait fortement l'attractivité d'une telle inscription et aggraverait corrélativement de façon sensible l'impact d'une absence d'inscription. Elle serait par ailleurs évidemment plus simple pour les sociétés pour lesquelles l'inscription à plusieurs registres multiplie les contraintes, sans gain réel en termes de transparence. À défaut de registre unique, le système français devrait fonctionner avec trois registres différents (un par assemblée et un pour l'exécutif), ne comportant pas nécessairement les mêmes acteurs, ni les mêmes informations à renseigner et avec des conséquences plus ou moins préjudiciables pour les représentants d'intérêts non-inscrits. Sans être absolument nécessaire, le recours au registre unique paraît ainsi à la fois plus simple et plus efficace. On notera d'ailleurs que le président Bartolone a, il y a peu, pris position en faveur d'un tel système, soulignant « *qu'une fabrique de la loi transparente appelle la création d'un registre commun* »²⁹.

Que ce registre soit ou non unique, l'inscription devrait en toute hypothèse être rendue **obligatoire** pour tous les représentants d'intérêts souhaitant exercer auprès de parlementaires, cette obligation devant s'appuyer sur la possibilité d'infliger des **sanctions** pour être effective. Si l'objectif est de permettre au registre d'être le support d'obligations déontologiques il est en effet indispensable que tous les représentants d'intérêts y figurent, même lorsqu'ils n'exercent pas cette fonction à titre d'activité principale. Or, sauf à s'engager dans la voie des institutions européennes d'une attractivité rendue très forte par les interdictions qui accompagnent l'absence d'inscription, voie qui ne paraît pas nécessairement très adaptée à la culture démocratique française, il est



LES ASSEMBLÉES DISPOSENT AUJOURD'HUI D'UN REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS



28_ Sur le fondement de l'article 4 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

29_ Source : dépêche AFP du 7 octobre 2015, « Bartolone veut mieux encadrer les lobbies et clubs parlementaires ».



nécessaire de passer par l'idée d'une inscription obligatoire. Un tel caractère obligatoire n'est pas inconnu dans d'autres systèmes nationaux comme les systèmes nord-américains. Quant aux sanctions dont il conviendrait d'assortir l'absence d'inscription au registre, elles pourraient être de nature administrative et être le cas échéant infligées par l'autorité administrative indépendante qui serait chargée de tenir le registre comme le prévoit aujourd'hui la législation irlandaise. Si la pénalisation du dispositif est évidemment envisageable, elle semble à ce stade excessive. On pourrait en revanche envisager des sanctions pécuniaires, avec la fixation par la loi d'un montant maximum et la règle selon laquelle ces sanctions devraient être proportionnées aux moyens du contrevenant, mais pourrait aussi être envisagée une interdiction d'accès à tous les ministères et assemblées.

Quoi qu'il en soit, le caractère obligatoire de l'inscription et le fait de l'assortir de sanctions impose alors de recourir à la loi pour en poser le principe.

Devraient par ailleurs être définies, les **différentes informations** que cette inscription devrait comporter et les **modalités pratiques d'inscription**. À cet égard, les rubriques relatives aux clients, aux domaines d'activité et aux employés des représentants d'intérêts devraient *a minima* y figurer. S'agissant du fonctionnement des « clubs parlementaires », cela permettrait notamment aux parlementaires de s'y référer utilement, par exemple pour identifier immédiatement leurs financements. La question peut également se poser, compte tenu de la difficulté et de la lourdeur des vérifications qu'il conviendrait de faire, s'il ne serait pas pertinent de recommander une certification de ces déclarations par des cabinets d'audit, ainsi qu'y procèdent déjà certaines sociétés de relations publiques. Il semble quoi qu'il en soit et pour assurer un maximum de souplesse que l'inscription devrait pouvoir se faire en ligne avec un contrôle des données enregistrées pouvant le cas échéant être enclenché par les signalements émanant de la société civile et/ou des associations spécialisées dans le contrôle de la transparence³⁰.

Ces principes sont précisément ceux qui ont été retenus lors des réflexions engagées dans le cadre du projet de loi relatif à la lutte contre la corruption et la transparence de la vie économique. Dans ce contexte, il semble opportun de prévoir que la création du répertoire numérique des représentants d'intérêts telle qu'elle est envisagée par ce projet de loi puisse inclure les représentants d'intérêts entrant en communication avec les parlementaires.

³⁰_ On note à cet égard que des associations comme *Transparency international*, *Alter EU* ou *Corporate Europe observatory* jouent un rôle important de veille s'agissant du registre européen évoqué plus haut, lequel prévoit explicitement la possibilité pour tout citoyen d'adresser aux institutions européennes des alertes et des plaintes dès lors qu'il constate que les éléments renseignés sur le registre sont inexacts.

→ PROPOSITION N° 1

Pour assurer la transparence des « clubs parlementaires », transformer les registres existants dans les assemblées en un registre des représentants d'intérêts obligatoire et commun au gouvernement et au Parlement.

Cette création pourrait s'accompagner :

- > de l'obligation d'assortir le défaut d'inscription au registre de sanctions administratives ;
- > de la définition des rubriques à renseigner et des modalités d'inscription en ligne des représentants d'intérêts assortie d'un contrôle *ex post*.

II. UN ENSEMBLE D'OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES POUR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ACTEURS DES « CLUBS PARLEMENTAIRES »

L'ensemble des représentants d'intérêts ainsi inscrits sur le registre unique devraient alors être astreints au respect d'un certain nombre **d'obligations déontologiques** et notamment d'obligations ayant trait au fonctionnement des « clubs parlementaires ». Le code de conduite adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale en liste certaines qui ont vocation à demeurer des règles propres aux assemblées (celles relatives à l'accès aux locaux des assemblées notamment) mais d'autres pourraient utilement être reprises dans un texte juridiquement contraignant. Il n'est sans doute pas nécessaire que l'ensemble de ces obligations soient identiques pour l'ensemble des activités des représentants d'intérêts. Au-delà d'un socle commun fixé par la loi et dont l'inobservation ferait l'objet de sanctions comparables à celles envisagées pour l'absence d'inscription, il est possible de concevoir des éléments propres à chacun des trois ensembles (exécutif, Assemblée nationale, Sénat).

S'agissant du **contenu de ces obligations**, un consensus semble se dessiner parmi les parlementaires mais aussi auprès d'un certain nombre de représentants d'intérêts pour proscrire tous les éléments qui peuvent suggérer une confusion entre l'activité de la représentation nationale et les activités des représentants d'intérêts incluant des parlementaires. À ce titre devraient être interdits :

- > **l'usage du mot parlementaire**, que ce soit pour qualifier un club, un colloque ou une manifestation organisée par et/ou pour des représentants d'intérêts ;
- > **l'utilisation du logo** et du papier à en-tête de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les mêmes circonstances ;
- > **toutes démarches publicitaires ou commerciales** fondées sur les liens entretenus avec des parlementaires.

De façon moins consensuelle, d'autres obligations pourraient être envisagées s'agissant **des modalités d'organisation des événements**, repas de clubs ou colloques, évidemment pour prévenir tout soupçon de collusion entre parlementaires et représentant d'intérêts mais aussi

pour éviter la marchandisation de la participation de parlementaires à ces manifestations et pour garantir une information pluraliste de ceux-ci. Il s'agirait alors de faire écho aux obligations pesant sur les parlementaires (notamment en matière de dons et de cadeaux³¹) et sur les assemblées (notamment en matière d'usage des locaux parlementaires³²), obligations qui seront explicitées plus avant dans ce rapport.

Pourraient ainsi être interdits :

- > le fait d'organiser des manifestations où sont invités des parlementaires et durant lesquelles la prise de parole est strictement corrélée à la participation financière versée ;
- > le fait d'organiser dans les locaux des assemblées ou dans les locaux qui en dépendant (restaurants des assemblées inclus) des événements liés à la promotion d'intérêts.

→ PROPOSITION N° 2

Établir des obligations déontologiques pour tout représentant d'intérêts inscrit au registre.

Ces règles pourraient ne plus autoriser :

- > les représentants d'intérêts à utiliser le terme de « parlementaire » pour qualifier les structures qu'ils créent, qu'elles soient ou non qualifiées de « clubs » ;
- > les représentants d'intérêts à faire usage du logo des assemblées et du titre de parlementaire dans leurs manifestations et leur documentation ;
- > l'organisation d'événements liés à la promotion d'intérêts, notamment la réunion de « clubs parlementaires », dans les locaux des assemblées ;
- > l'organisation de manifestation autour de parlementaires durant lesquelles la prise de parole est corrélée à une participation financière.

31_ Voir *infra* 3^e partie, II.

32_ Voir *infra* 4^e partie, I.

III. LES INFORMATIONS PUBLIQUES SUR L'ACTIVITÉ DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET DES « CLUBS PARLEMENTAIRES »

L'objet de la création d'un registre obligatoire des représentants d'intérêts est, dans certains systèmes étrangers, d'interdire tout contact entre les parlementaires et des représentants d'intérêts qui ne seraient pas inscrits sur cette liste. Une telle option paraît difficilement conciliable avec la conception française du rôle de la représentation nationale et de l'indépendance attachée à ces fonctions. En revanche, semble compatible avec cette conception l'idée de transparence des rencontres entre parlementaires et représentants d'intérêts, notamment lorsqu'elles sont, comme dans le cadre de clubs ou de colloques, collectives. Il existe plusieurs voies permettant de rendre publiques ces informations, même si l'on s'en tient aux obligations susceptibles de peser sur les représentants d'intérêts³³. Elles ne sont pas exclusives les unes des autres et pourraient se combiner. Le principe devrait dans tous les cas être prévu par la loi.

La première voie consiste en une obligation de **déclaration a priori** des clubs que les représentants d'intérêts animent et des manifestations récurrentes qu'ils sont amenés à organiser sur une base annuelle par exemple³⁴, cette déclaration s'accompagnant de la liste des financeurs et, en cas de structuration, de la désignation des parlementaires appelés à jouer un rôle de président, vice-président, trésorier ou organisateur. Cette déclaration a priori pourrait d'ailleurs accompagner l'inscription au registre et constituer l'un des éléments à renseigner pour y procéder. On notera que la consultation des registres des assemblées qui existent aujourd'hui montre que certains représentants d'intérêts procèdent déjà ainsi dans les informations qui accompagnent leur inscription à ces registres.

La deuxième voie vise à inviter les différents représentants d'intérêts à établir **des déclarations a posteriori**, c'est-à-dire à établir des déclarations d'activités retraçant les actions de lobbying effectuées et impliquant des parlementaires. Deux niveaux peuvent à cet égard être envisagés.

On pourrait tout d'abord limiter ces obligations à des **rapports périodiques publics** exposant l'ensemble des manifestations collectives qu'ils ont organisées et auxquelles des parlementaires ont pu participer. De tels rapports pourraient indiquer le thème des manifestations en cause, les sources de financement et la liste des participants notamment, mais pas exclusivement, parlementaires. Ces rapports pourraient être accessibles depuis le registre des représentants d'intérêts³⁵.

33_ S'agissant des obligations pesant sur les parlementaires eux-mêmes, voir *infra* III. On notera que, s'agissant du Parlement européen, ce résultat est presque exclusivement atteint par le biais des déclarations individuelles des parlementaires. Il peut sembler toutefois plus efficace et plus équilibré, de faire peser des obligations tant sur les représentants d'intérêts que sur les parlementaires.

34_ Nombre des colloques improprement appelés parlementaires sont en effet organisés sur une base annuelle.

35_ C'est sur un tel modèle que fonctionne le registre irlandais évoqué plus haut, les rapports effectués tous les 4 mois par les représentants d'intérêt sur leurs activités de lobbying étant directement accessibles depuis le registre en ligne.



Un deuxième niveau, plus exigeant, pourrait consister en une obligation de **publication des rencontres représentants d'intérêts/parlementaires**, renseigné au fur et à mesure par les représentants d'intérêts et retraçant toutes leurs rencontres avec des parlementaires sous quelque forme que ce soit.

→ PROPOSITION N° 3

Créer une obligation, pour les représentants inscrits au registre, de rendre compte de leurs activités de lobbying impliquant des parlementaires.

Cela pourrait prendre la forme :

- > d'une obligation de mention par les représentants d'intérêts des clubs et des manifestations récurrentes qu'ils organisent lors de leur inscription au registre ;
- > d'une obligation de déclaration *a posteriori* de l'ensemble des rencontres avec un ou plusieurs parlementaires.

IV. LES INFORMATIONS À DONNER AUX PARLEMENTAIRES PARTICIPANT AUX ACTIVITÉS DES « CLUBS »

Si les actions de lobbying auprès des parlementaires ne sont pas condamnables, c'est évidemment à la condition que ces actions soient, à l'égard des parlementaires, parfaitement transparentes, autrement dit que ces derniers soient à tout moment en mesure de savoir quel est l'organisme pour le compte duquel est menée l'action de lobbying. Ce principe devrait se traduire, s'agissant des « clubs parlementaires » et autres manifestations organisées par les représentants d'intérêts, par l'obligation à tout moment d'indiquer la ou les entreprises finançant ces manifestations. Devrait être rendue obligatoire la mention des entreprises finançant ces événements dès l'invitation, puis sur le programme comme sur les affiches associées à ces événements. Comme indiqué plus haut, paraît en effet problématique la pratique constatée consistant à adresser à des parlementaires une invitation au nom d'autres parlementaires à un événement sur un thème présenté comme général ayant lieu dans les locaux de l'assemblée en cause sans qu'à aucun moment n'apparaisse le nom des entreprises au profit desquelles l'événement est organisé.

De même, il peut arriver que les représentants d'intérêts sollicitent des parlementaires pour l'organisation de manifestations. De telles sollicitations devraient clairement indiquer les entreprises susceptibles d'y participer et, le cas échéant de les financer et, dans l'hypothèse d'une réponse favorable conduisant à une co-organisation avec des parlementaires, les invitations adressées aux autres parlementaires devraient explicitement mentionner les entreprises finançant la manifestation.

Par ailleurs, le principe de déclaration des cadeaux au-delà d'une certaine somme, et a fortiori une éventuelle interdiction de recevoir des cadeaux qui excéderaient un certain montant, ne peut par hypothèse être appliqué que si les parlementaires sont avertis des montants correspondant aux invitations qu'ils reçoivent. Il conviendrait ainsi d'obliger les représentants d'intérêts à indiquer, lors de toute invitation notamment à déjeuner ou à dîner, aux parlementaires bénéficiaires le montant réglé correspondant à cette invitation³⁶.

→ PROPOSITION N° 4

Créer une obligation, pour les représentants d'intérêts inscrits au registre, d'informer les parlementaires à l'occasion des démarches effectuées auprès d'eux en :

- > faisant figurer, dans toutes communications avec les parlementaires, les entreprises finançant les manifestations organisées par les représentants d'intérêts (invitation, programme, affiche à l'entrée du colloque...);
- > informant systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressées.

³⁶_ Parmi les sociétés spécialisées en affaires publiques rencontrées, seule *Séance publique* fournit à notre connaissance aujourd'hui aux parlementaires cette information sur les montants des invitations dont ils peuvent bénéficier.



TROISIÈME PARTIE

PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DES PARLEMENTAIRES PAR LE RENFORCEMENT DE CERTAINES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

L'autre composante principale des clubs est constituée par les parlementaires eux-mêmes. Il est difficile de donner un chiffre précis du nombre de parlementaires qui participent régulièrement à des clubs, dans la mesure où même lorsqu'il existe un système d'adhésion formelle, les membres déclarés peuvent avoir un degré d'implication très variable. Certains sont présents à toutes les réunions du club et d'autres n'y assistent qu'irrégulièrement, répondant ponctuellement à une invitation à déjeuner, à dîner ou à participer à un colloque. Le nombre de parlementaires participant aux « clubs » est aujourd'hui difficile à déterminer faute d'obligation pour les représentants d'intérêts de rendre compte *a posteriori* de leurs activités³⁷ et pour les parlementaires de déclarer leur participation à ce type de manifestations. Certaines personnes rencontrées ont évoqué un ordre de grandeur d'une centaine de parlementaires membres, qui semble peu correspondre aux données qui ont pu être collectées sur les « clubs »³⁸. En outre, il convient d'y ajouter les parlementaires qui, en dehors de toute appartenance à un « club », participent à une manifestation à l'invitation d'un représentant d'intérêts. En dépit de l'absence de chiffres précis, il est manifeste que la participation des parlementaires à ces différents événements ou manifestations, organisés par des représentants d'intérêts ou sociétés de relations publiques, n'est pas un phénomène marginal.

Il convient de souligner à nouveau que le fait pour un parlementaire de rencontrer des acteurs de la société civile est non seulement utile, mais indispensable à l'exercice de son mandat. Sa mission constitutionnelle tout comme l'attente des citoyens à son égard impliquent qu'il ait une connaissance approfondie, non seulement des sujets sur lesquels il est appelé à légiférer, mais aussi plus largement, des problématiques ou enjeux majeurs auxquels la société française est confrontée. Il est donc légitime et bénéfique pour la vitalité du débat démocratique qu'un parlementaire cherche à s'informer en dehors du travail parlementaire stricto sensu, c'est-à-dire celui qui est effectué en séance publique et dans le cadre des commissions permanentes, commissions d'enquêtes, missions d'information, offices parlementaires ou groupes d'études de l'assemblée à laquelle il appartient.

Ce qui pose problème en revanche, c'est que ces rencontres, aient lieu sans transparence ou en tout cas, dans des conditions de nature à faire naître des doutes sur l'impartialité, l'indépendance et l'objectivité du parlementaire, faute notamment d'information claire des participants sur les véritables organisateurs et les financeurs de la manifestation à laquelle ils participent³⁹.

37_ Voir *supra* proposition n° 3.

38_ Pour un premier ordre de grandeur, cf. tableaux figurant en annexe n° 4.

39_ Voir *supra* proposition n° 4.



**L'INTERDICTION
DE TOUT CONTACT
ENTRE LES
REPRÉSENTANTS
D'INTÉRÊTS ET LES
PARLEMENTAIRES
N'EST NI POSSIBLE
NI SOUHAITABLE**



Mais l'obligation de transparence ne peut pas peser exclusivement sur les représentants d'intérêts. **Les parlementaires, qui sont aussi parties prenantes de ces manifestations, doivent être invités à davantage de vigilance et incités à n'y participer qu'en pleine connaissance de leurs sources de financement⁴⁰, notamment.** À défaut, il est à craindre qu'ils s'exposent à un risque personnel double : celui de créer une apparence de dépendance à l'égard de représentants d'intérêts, aux yeux de l'opinion publique et celui de se trouver en contradiction avec leurs obligations déontologiques⁴¹. En outre, cette atteinte à leur image personnelle, risquerait aussi de s'étendre à l'assemblée à laquelle ils appartiennent dans son ensemble.

Pour éviter de tels risques et **mieux protéger l'impartialité et l'indépendance des parlementaires** mais aussi l'image et le rôle du Parlement, il semble que le meilleur outil soit celui de **la publicité**, dès lors que l'interdiction de tout contact entre les représentants d'intérêts et les parlementaires n'est ni possible ni souhaitable. Inviter les parlementaires à déclarer ce qu'ils font ou reçoivent, permet non seulement, de leur éviter d'être suspectés de détenir des intérêts dissimulés portant atteinte à leur objectivité, mais également de faire eux-mêmes plus facilement la distinction entre ce qui relève de leur activité de parlementaire et ce qui peut être perçu comme un intérêt personnel.

Une exigence de transparence absolue pourrait aller jusqu'à imposer la publication des agendas. Certains systèmes juridiques ont d'ailleurs adopté cette mesure. C'est le cas de la Commission européenne, pour les commissaires et les hauts fonctionnaires. Elle n'est en revanche pas prévue pour les membres du Parlement européen, mais certains députés ont décidé de la mettre en application et publient leur agenda sur leur site personnel. À ce stade, cependant, un tel système est apparu trop éloigné de la tradition française pour faire l'objet de propositions. C'est pourquoi le renforcement du système déclaratif actuel a été privilégié.

Dans cette perspective, il paraît utile, d'une part, de préciser le contenu de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires (I), de renforcer les obligations déclaratives relatives aux dons, cadeaux, voyages et invitation à des déplacements (II), et de s'intéresser aux activités des collaborateurs parlementaires (III).

⁴⁰_ Le projet de modification du code de déontologie des députés présenté par le déontologue dans son rapport de juin 2015 proposait la création d'un article 4 consacré à la « vigilance », invitant les députés à « s'assurer de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent. »

⁴¹_ Obligations d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité, et d'exemplarité : articles 2 à 6 du code de déontologie de l'Assemblée nationale dans sa version applicable depuis le 27 janvier 2016 ; obligations d'indépendance, d'intégrité, de laïcité, d'assiduité, de dignité et de probité aux termes des règles déontologiques applicables aux membres du Sénat figurant au chapitre XX bis de l'Instruction Générale du Bureau.

I. LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS DES PARLEMENTAIRES

Aujourd'hui, en application des dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral issu de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les parlementaires sont tenus d'adresser au Président de la Haute Autorité, à chaque début de mandat, une déclaration des intérêts qu'ils détiennent à la date de leur élection et dans les cinq années précédentes, ainsi que de leurs activités professionnelles ou d'intérêt général même non rémunérées. Cette déclaration fait ensuite l'objet d'une publication sur le site de la Haute Autorité.

Les rubriques 4° et le 7° du formulaire de cette déclaration prévoient respectivement la déclaration des informations suivantes : « *les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années* » et « *les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* ». Ces deux rubriques et plus particulièrement la seconde, recouvrent les hypothèses de fonctions dirigeantes au sein d'un « club parlementaire ». Ces fonctions devraient donc figurer sur les déclarations qui ont été déposées depuis janvier 2014. Cependant, leur consultation révèle que seulement sept d'entre elles en font état, ce qui est très inférieur au nombre de parlementaires qui ont effectivement des activités au sein des « clubs », démontrant que la réglementation en la matière n'a que faiblement été mise en œuvre.

FONCTIONS AU SEIN D'UN « CLUB PARLEMENTAIRE » MENTIONNÉES DANS LES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS DES PARLEMENTAIRES

	Nombre d'activités mentionnées
4° Participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé	2
7° Fonctions bénévoles	3
9° Activités des collaborateurs	1
10° Activités conservées pendant la durée du mandat	1
Total	7/925

La notice explicative jointe aux formulaires de déclaration ne faisait toutefois pas expressément référence aux « clubs parlementaires » ou toute autre structure de même nature, dans les exemples cités pour chacune de ces deux rubriques, ce qui peut expliquer le faible nombre de déclarations.

La Haute Autorité considère néanmoins que toute fonction de président, vice-président, co-président ou trésorier d'un « club parlementaire », c'est-à-dire de toute structure financée par un représentant d'intérêts réunissant régulièrement des parlementaires pour leur donner des informations sur un sujet lié à son activité, **doit être déclarée**, sans qu'il soit nécessaire de modifier le droit actuel.

Cette explicitation fait l'objet d'un large consensus. Elle était en effet préconisée dès 2012 par M. Jean Gicquel, (même si à cette date la déclaration d'intérêts n'était transmise qu'au déontologue de l'Assemblée) et a été reprise par Mme Noëlle Lenoir en 2013 puis par le Comité de déontologie du Sénat dans ses récentes recommandations. Elle a également été approuvée par la quasi-totalité des personnes rencontrées.

S'agissant de la simple appartenance à un club, sans fonction de direction ou d'organisation, le doyen Gicquel, comme le Comité de déontologie parlementaire du Sénat, ont proposé qu'elle fasse aussi l'objet d'une déclaration. Cependant, **elle apparaît difficile voire impossible à mettre en œuvre**, que ce soit à court terme, en l'état des formulaires de la déclaration d'intérêts et d'activités qui ne mentionnent que des « fonctions » ou des « organes dirigeants », ou à plus long terme, après une modification éventuelle de ces derniers ou de tout autre support de la déclaration dans la mesure où, il est probable que si une obligation de déclaration d'appartenance à un club était créée, ceux qui fonctionnent aujourd'hui avec un véritable système d'adhésion allant jusqu'à la délivrance d'une carte de membre, comme le *Club des amis du cochon*, seraient nombreux à l'abandonner. En outre, ainsi qu'il a été exposé précédemment, de nombreux clubs ne comportent pas de système d'adhésion, mais seulement des listes d'invités qui varient d'une réunion à l'autre. Or, sans adhésion formalisée, il est impossible de définir à partir de combien de participations à des événements, un parlementaire pourrait en être considéré comme membre.

Toutefois, à défaut d'une déclaration écrite, **il serait souhaitable, que conformément à la proposition du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, du 2 décembre 2015⁴², elle-même inspirée par le guide des bonnes pratiques annexé à l'Instruction Générale du Bureau (IGB)⁴³, les parlementaires procèdent à une déclaration orale de leur appartenance à ces clubs, à l'occasion de débats en commission ou en séance publique** lorsqu'ils portent sur une thématique correspondant à celle de l'un de ces clubs, et s'abstiennent d'accepter la fonction de rapporteur si leur appartenance à ces clubs leur paraît de nature à les placer dans une situation potentielle de conflit d'intérêts. Il faut noter qu'une proposition de nature similaire avait également été faite par la déontologue de l'Assemblée nationale, Mme Noëlle Lenoir, dans son rapport 2013⁴⁴.

42_ Avis n° CDP/2015-2, en annexe n° 5.

43_ Ce guide prévoit notamment que les sénateurs peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat et, que les sénateurs susceptibles d'être investis des fonctions de rapporteur, apprécient si ces intérêts privés leur paraissent de nature à les placer dans une situation de conflits d'intérêts.

44_ « Prévoir, en application de l'article 5 du code de déontologie, une procédure plus formalisée de déclaration publique des intérêts dans le cadre d'un débat législatif, de préférence en début de séance publique ou, pour le rapporteur, dans son rapport. »

→ PROPOSITION N° 5

Rappeler que les fonctions de président, vice-président, co-président, et trésorier, ainsi que toute autre fonction dirigeante au sein d'un club parlementaire, doivent figurer sur la déclaration d'intérêts et d'activités en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral.

II. L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DES DONS, CADEAUX, AVANTAGES ET VOYAGES

Pour indispensable qu'elle soit, la déclaration de fonctions dirigeantes occupées dans un « club parlementaire » semble insuffisante pour appréhender à elle seule l'ensemble des situations qui peuvent conduire à des soupçons de conflit d'intérêts. D'une part, parce que l'obligation déclarative résultant de l'article L.O. 135-1 du code électoral intervient en début de mandat et un parlementaire peut décider d'occuper de telles fonctions en cours de mandat⁴⁵ ; d'autre part, parce que de nombreux événements ou manifestations, ont lieu en dehors de tout lien avec un club.

En revanche, un dispositif qui existe déjà et dont le domaine d'application est très large, paraît constituer un outil plus efficace pour éviter aux parlementaires de se trouver en situation de conflit d'intérêts ou de suspicion de partialité dans leur travail législatif : il s'agit de **l'obligation de déclarer les dons, avantages, cadeaux et voyages offerts par des tiers**.

Actuellement, en application de l'article 7 du code de déontologie⁴⁶, **les députés** doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale :

- > tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat ;
- > les voyages accomplis à l'invitation de tiers qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique. La déclaration, effectuée avant le départ, doit comporter des éléments sur le programme du voyage et ses modalités de financement.

L'absence de déclaration ou une déclaration fausse ou incomplète est constitutive d'un manquement au code de déontologie, passible des sanctions disciplinaires prévues à l'article 80-4 du règlement de l'Assemblée nationale.

Au Sénat, en application du III du chapitre XX *bis* de l'instruction générale du Bureau (IGB), les sénateurs doivent déclarer à la délégation du Bureau chargée des conditions d'exercice du mandat de sénateur (ou la délégation chargée des activités internationales selon les cas) :

⁴⁵ L'article L.O. 135-1, I, alinéa 2, prévoit que toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu dans le délai de deux mois à une déclaration modificative, mais la prise de fonctions dans un club ne correspondant pas nécessairement à cette définition, il est probable qu'elle n'entraînerait pas à elle seule une telle déclaration.

⁴⁶ Dans sa rédaction en vigueur depuis le 27 janvier 2016.

- 
- > les cadeaux, dons et avantages en nature, à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole et des cadeaux d'usage, dont la valeur dépasse 150 euros, dans les 30 jours de leur réception ;
 - > les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat dont la valeur dépasse 150 euros, 30 jours au moins avant un départ (cette obligation ne concerne pas les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un mandat local). Les invitations ainsi déclarées sont ensuite publiées sur le site du Sénat.

En application des dispositions du chapitre XX *quinquies* de l'IGB relatif au traitement des conflits d'intérêts, le Bureau peut saisir le Comité de déontologie pour recueillir son avis sur une déclaration révélant une situation potentielle de conflit d'intérêts, suivre ou non ses recommandations, décider le cas échéant de les rendre publiques.

Il est admis dans les deux assemblées que ce seuil de 150 euros s'applique à chaque cadeau, don ou invitation reçue⁴⁷.

Dans leurs rapports respectifs de 2013 et 2015, les déontologues de l'Assemblée nationale, M^{me} Noëlle Lenoir et M. Ferdinand Mélin-Soucranien, ont fait connaître **le nombre de déclarations qu'ils avaient reçues au cours des années écoulées** : elles se sont élevées pour les dons, cadeaux et avantages à **12, d'octobre 2012 à octobre 2013 et à 19 pour la période allant d'avril 2014 à juin 2015, dont 8 émanaient du même député** et 9 correspondaient à des événements sportifs ou culturels. En ce qui concerne les voyages, les déclarations sont un peu plus nombreuses, elles se sont élevées sur la période 2014-2015, à 66, dont 62 voyages à l'étranger. Ces chiffres sont particulièrement modestes, comparé au nombre de députés.

En droit comparé, on constate que des dispositifs semblables existent dans de nombreuses démocraties. Leur degré d'exigence est variable mais majoritairement, la tendance est depuis quelques années à l'accroissement de leur niveau général.

Ainsi aux **États-Unis**, les parlementaires ne peuvent recevoir des cadeaux, dons ou invitations que dans la limite de 100 dollars de la part de la même personne chaque année et les dons et ceux provenant de représentants d'intérêts sont totalement interdits. De très nombreux autres États ont mis en place des dispositifs reposant pour l'essentiel, sur une obligation déclarative à la charge des parlementaires, rendue publique ou non, pour tout cadeau dont la valeur dépasse un certain seuil qui varie entre 90 et 5 000 euros, doublée parfois d'une déclaration distincte pour toutes les invitations à des déjeuners, voyages et divertissements fournis gratuitement. Ces dispositifs figurent en annexe au présent rapport⁴⁸. Deux exemples méritent toutefois, d'être présentés plus en détail, il s'agit du Parlement européen et du Québec.

47_ C'est du moins l'interprétation majoritaire qui en est faite.

48_ Cf. annexe n° 3.

LES DONS ET AVANTAGES AU PARLEMENT EUROPÉEN

Au Parlement européen, les députés sont soumis à **trois types de déclarations**⁴⁹ :

- > d'une part, une **déclaration d'intérêts financiers**, dans laquelle, à la rubrique « G », les députés doivent déclarer leurs « *soutiens financiers, en personnel ou en matériel venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement, alloués dans le cadre d'activités politiques, par des tiers* », ce qui correspond notamment à l'hypothèse d'un parrainage apporté à une manifestation organisée par un tiers, ou à celle de la présidence d'un intergroupe⁵⁰. L'identité du tiers doit être indiquée.
- > d'autre part, une **déclaration des cadeaux reçus dans des situations de représentation officielle** du Parlement. Ils sont en principe la propriété du Parlement, mais ceux d'un montant inférieur à 150 € peuvent à titre exceptionnel être conservés par le député.

Les cadeaux reçus en dehors d'une situation de représentation officielle, mais dans l'exercice des fonctions de député, doivent être refusés s'ils ont une valeur supérieure à 150 € et peuvent être acceptés dans le cas contraire. La déclaration dans ce dernier cas de figure n'est pas obligatoire.

- > enfin, une **déclaration de participation à des manifestations organisées par des tiers**⁵¹ doit également être remplie chaque fois que ce tiers aura pris en charge ou remboursé aux députés, des frais de transport, d'hébergement ou de séjour.

L'identité de ce tiers, le type de frais remboursés, la nature de la manifestation et son programme doivent être précisés dans la déclaration.

Si les frais pris en charge ou remboursés par le tiers ne concernent que le coût d'un repas, un billet d'entrée ou un avantage similaire, la déclaration n'est obligatoire que si ce coût est supérieur à 150 €.

Ces trois déclarations sont publiées sur le site internet du Parlement.

Il résulte toutefois des auditions menées qu'en pratique le contrôle effectué par les services administratifs porte principalement sur la première déclaration.

Les déclarations de participation à des manifestations organisées par des tiers sont peu nombreuses : environ 200 déclarations correspondant en réalité à 10 personnes qui ont rempli chacune 20 déclarations, selon *Transparency International EU*.

⁴⁹ Articles 4 et 5 du code de conduite entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, constituant l'annexe I du règlement du Parlement européen.

⁵⁰ Voir *supra* 1^{re} partie, I, 2.

⁵¹ Ne sont pas considérés comme des tiers : les institutions et organes de l'Union européenne, les organisations internationales reconnues, les autorités centrales et locales des États membres, les partis politiques, les partenaires sociaux, les églises et les communautés religieuses, à l'exception de leurs bureaux de représentation.

LES DONS ET AVANTAGES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale du Québec, les députés doivent déclarer les « dons, avantages et marques d'hospitalité acceptables » d'une valeur supérieure à 200 dollars.

Lorsque plusieurs cadeaux ou avantages proviennent de la même personne, c'est le total qui doit être pris en compte pour le calcul du seuil, sur une période de 12 mois.

Ils doivent en revanche refuser tous ceux, quelle que soit leur valeur, qui :

- > sont offerts en échange d'une intervention ou d'une prise de position ;
- > risquent d'avoir une influence sur leur indépendance de jugement ou compromettre leur intégrité⁵².

Ces déclarations sont publiées sur le site du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, qui est compétent à l'égard des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel.

Sur la période allant du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2015, le Commissaire a reçu 56 déclarations de la part des 125 députés.

Dans un document synthétisant les lignes directrices à suivre pour respecter les dispositions du Code d'éthique et de déontologie, le Commissaire invite les députés à utiliser deux critères pour déterminer si un cadeau peut influencer leur jugement :

- > celui de l'apparence : que penserait une tierce personne de ce cadeau ?
- > celui de la personne du donateur : entretient-il des liens avec l'État, son activité peut-elle avoir des connexions avec les responsabilités incombant au déclarant ?

À la différence du déontologue de l'Assemblée nationale française et du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, le Commissaire à l'éthique du Québec est doté de pouvoirs de contrôle et d'enquête très importants.

D'une part, il reçoit chaque député après avoir réceptionné leurs déclarations d'intérêts « *pour vérifier leur conformité et discuter de leurs obligations aux termes du code.* »⁵³ Il délivre aussi des conseils ponctuels et peut inviter les députés à refuser telle ou telle invitation dont il a connaissance.

D'autre part, il peut se saisir de toute difficulté ou manquement dont il a connaissance et si les recommandations qu'il formule ne sont pas suivies d'effet, il dispose du pouvoir de délivrer un préavis d'enquête.

Il s'agit d'une procédure disciplinaire dans laquelle il est doté de véritables pouvoirs d'investigations, comme celui de contraindre une personne à témoigner ou à produire des documents. Le déroulement de cette procédure reste secret, mais les conclusions du Commissaire sont rendues publiques par leur dépôt obligatoire sur le bureau de l'Assemblée. Les propositions de sanction du Commissaire, qui doivent être approuvées à une majorité qualifiée des 2/3 des voix pour être mises en œuvre, vont de la simple réprimande jusqu'à la perte de fonction de Ministre et la perte de siège pour les députés, en passant par des amendes sans limitation de montant et le remboursement des avantages reçus.

52_ Art. 29 et 30 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

53_ Rapport d'activité du Commissaire à l'éthique et à la déontologie 2014-2015, p. 13

Si autant de parlements se sont dotés de mesures de cette nature, c'est parce que l'éthique et la probité de la classe politique sont devenues une exigence très forte de la part des citoyens. La situation de la France ne fait pas exception. Il n'existe plus de tolérance à l'égard de tout ce qui ressemble à une confusion des genres et des rôles et de tout soupçon de conflit d'intérêts. C'est pourquoi la question du renforcement du dispositif actuel se pose également en France.

Pour appréhender ce dispositif dans sa globalité, il faut ajouter que chaque parlementaire perçoit, outre son traitement, une indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) mensuelle d'un montant de 5 700 euros bruts à l'Assemblée nationale et de 6 037,23 euros nets pour les sénateurs, qui est destinée à leur permettre de faire face aux frais de toute nature qu'ils doivent exposer pour l'accomplissement de leur mandat (hors rémunération de leurs collaborateurs qui est prise en charge par une autre indemnité⁵⁴). Elle a donc pour objet de les rendre indépendants. Dans le même esprit, les parlementaires bénéficient de la gratuité des transports ferroviaires nationaux, de celle du métro parisien et de la prise en charge de leurs frais de taxi à Paris. Ils peuvent également effectuer 80 passages par an entre Paris et leur circonscription lorsqu'elle est desservie par une ligne de transport aérien régulière et 12 passages pour toute destination hors circonscription, en France métropolitaine (ce qui représente 6 allers-retours).

Ces mesures, ainsi que l'exemple de certaines législations étrangères, autorisent à penser que les invitations à des déjeuners, dîners, ou déplacements faites par des représentants d'intérêts dans le cadre de clubs ou non, devraient, le plus souvent, pouvoir être assumées par les parlementaires eux-mêmes. Celles qui sont prises en charge par les représentants d'intérêts devraient demeurer l'exception.

C'est pourquoi il ne serait pas inconcevable de prévoir un système dans lequel chaque représentant d'intérêts ne serait pas autorisé à adresser aux parlementaires des invitations d'un montant supérieur à 150 €, ou à un autre montant à déterminer. Il présenterait l'avantage pour les parlementaires d'être libérés, le cas échéant, de toute obligation déclarative.

Un autre dispositif pourrait également être envisagé, consistant, dans le système déclaratif actuel, à élever le seuil jusqu'à une somme à déterminer et à modifier corrélativement son mode de calcul, pour prévoir qu'il s'apprécie sur une période d'un an, soit pour chaque représentant d'intérêts comme au Québec, soit globalement pour l'ensemble des représentants d'intérêts comme en Finlande où le seuil est de 400 €.

Enfin, il pourrait aussi être envisagé de ne pas modifier le mode de calcul actuel du seuil mais de l'abaisser jusqu'à un chiffre à déterminer, par exemple 50 €, permettant de faire entrer dans le champ de l'obligation déclarative, la majorité des événements et manifestations organisés par les clubs parlementaires et plus largement par les représentants d'intérêts.

54_ D'un montant de 7 548,10 € au Sénat et de 9 504 € à l'Assemblée nationale

Toutefois, à ce stade il n'est pas apparu nécessaire de formuler de telles propositions. D'une part, parce que le dispositif actuel n'est en application que depuis 2012, qu'il a été plus récemment encore enrichi par chacune des deux assemblées de sanctions et qu'il faut lui laisser le temps de produire tous ses effets. D'autre part, parce que certaines des pistes envisagées, notamment celle fondée sur un principe d'interdiction au-delà d'un certain montant, sont assez éloignées de la tradition française. Enfin, parce que ces pistes devraient faire l'objet d'une réflexion plus globale, intégrant la situation des membres de l'exécutif et des cabinets ministériels.

En conséquence, il est proposé de maintenir les obligations déclaratives actuelles. Une nouvelle réflexion pourrait intervenir après l'entrée en vigueur de la loi limitant le cumul des mandats et après la création du registre unique des représentants d'intérêts, si elle a lieu.

En revanche, il résulte de nombreuses auditions ainsi que de l'examen de certains dispositifs étrangers, que l'efficacité de tout système déclaratif dépend du contrôle dont il peut faire l'objet. Selon les pays, ce contrôle peut être celui exercé par les citoyens, par une transparence accrue, à condition qu'elle porte sur des éléments d'information précis, ou celui d'une autorité de contrôle dédiée, interne aux instances parlementaires.

C'est pourquoi **il est proposé**, à l'instar de ce qui existe d'ores et déjà au Sénat pour les invitations à des déplacements (voyages), **que toutes les déclarations** de dons, avantages et invitations **fassent aussi l'objet d'une publication sur les sites respectifs des assemblées**. Le nom du donateur ainsi que la nature du cadeau, de l'avantage ou de l'invitation devraient figurer sur la déclaration rendue publique.

Cette mesure de publicité est assez largement consensuelle, la seule difficulté soulignée par les parlementaires interrogés est l'ignorance dans laquelle ils se trouvent souvent du coût de l'invitation qui leur est adressée, obstacle qui devrait être levé par l'adoption de la proposition n° 4⁵⁵.

Au-delà de cette mesure de publicité, il est clair que c'est la mise en place d'un système de contrôle des déclarations et d'un mécanisme de sanctions en cas de manquements constatés, qui conditionneront l'efficacité réelle de cette obligation déclarative. Ce pouvoir appartient aux deux assemblées et des avancées notables ont été récemment accomplies par chacune d'elles dans ce domaine.

En effet, la dernière modification du code de déontologie des **députés**, déjà évoquée à plusieurs reprises, a, d'une part, intégré les obligations déclaratives relatives aux dons, avantages et voyages, dans le code de déontologie et, d'autre part, expressément prévu que tout manquement à ce code pouvait être sanctionné disciplinairement⁵⁶ dans les conditions prévues à l'article 80-4 du règlement de l'Assemblée, ce qui signifie que les conclusions du Bureau sur un éventuel manquement peuvent être rendues publiques et peuvent comporter, outre toute recommandation destinée à le faire cesser, le prononcé de l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'article 71 du règlement⁵⁷.

55_ Obligation d'informer les parlementaires des montants correspondants aux invitations qui leur sont adressées.

56_ Art. 6 du code de déontologie des députés entré en vigueur le 27 janvier 2016

Au **Sénat**, l'article 99 *ter* du règlement prévoit, depuis la résolution du 13 mai 2015, que le Bureau puisse prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des membres du Sénat qui auraient manqué à leurs obligations en matière de conflits d'intérêts. Des sanctions disciplinaires peuvent être prononcées contre tout membre du Sénat qui aura sciemment omis de déclarer au Bureau un don, un avantage en nature, une invitation ou la participation à une manifestation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme étranger à l'exception des cadeaux d'usage. Les sanctions applicables sont alors les plus sévères (censure simple et censure avec exclusion temporaire) et un dispositif de sanctions financières aggravées est même prévu⁵⁷.

Enfin, dans le but d'articuler les diverses propositions les unes avec les autres et de les rendre plus efficaces, il serait souhaitable que les assemblées prévoient une disposition interne invitant leurs membres, d'une manière générale, à la vigilance et plus particulièrement, à consulter le registre des représentants d'intérêts chaque fois que l'un d'entre eux sollicite un rendez-vous ou leur adresse des invitations, afin de recueillir le maximum d'informations utiles en amont de ce dernier.

Il conviendrait en outre d'inviter les deux assemblées à harmoniser leur définition des cadeaux, dons, avantages et invitations à des déplacements, en incluant les invitations à des manifestations culturelles et sportives. En revanche, les invitations faites par une autorité étatique française ne devraient pas entrer dans le champ d'application de l'obligation. Il faut ajouter, même si cette précision peut paraître superflue, que les cadeaux reçus par les parlementaires à titre personnel dans un cadre familial ou amical sont par nature exclus de ce dispositif. Il en irait de même des cadeaux remis à titre protocolaires, qui devraient être soumis à un dispositif *ad hoc*.

→ PROPOSITION N° 6

- > Rappeler l'obligation, pour les parlementaires, de déclarer tous avantages et invitations provenant de représentants d'intérêts reçus dans le cadre de leurs fonctions d'une valeur supérieure à 150 euros⁵⁸.
- > Publier ces déclarations sur le site de l'assemblée concernée.

57_ Rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure, censure avec exclusion temporaire.

58_ La privation peut être portée aux deux tiers de l'indemnité parlementaire et à la totalité de l'indemnité de fonction, pendant six mois, au lieu du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction pendant un ou deux mois selon que la sanction est une censure simple ou une censure avec exclusion temporaire.

59_ Les informations qui devront être transmises par les représentants d'intérêts aux parlementaires leur permettront de connaître le coût des invitations, *supra* proposition n° 4.

III. LA SITUATION DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Les auditions menées ont révélé que certains collaborateurs parlementaires avaient dans leur domaine d'activité, la « gestion » de clubs parlementaires, non seulement lorsque leur parlementaire-employeur est président ou trésorier de l'un de ces clubs, mais également en l'absence de telles circonstances, en étant le relais personnel de représentants d'intérêts.

Dans le système québécois, le personnel des députés est également soumis à une déclaration d'intérêts, la différence avec celle des députés résidant dans le fait qu'elle ne fait pas l'objet d'une publication sur le site du Commissaire à l'éthique. Au Parlement européen les collaborateurs parlementaires sont aussi soumis à une telle déclaration. Il faut toutefois noter que les collaborateurs des parlementaires européens sont protégés par un statut.

Le système retenu en France est celui de la déclaration, par les parlementaires, dans leurs déclarations d'intérêts et d'activités, des activités de leurs collaborateurs. Un seul parlementaire a, à ce jour, indiqué dans sa déclaration que sa collaboratrice parlementaire exerçait les fonctions de directrice d'un club parlementaire⁶⁰.

Cette situation devrait être sensiblement améliorée par la modification en cours d'examen du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité, qui précise les conditions dans lesquelles les « *autres activités professionnelles exercées par le collaborateur parlementaire* » doivent être décrites.

Cette mesure peut toutefois apparaître insuffisante dans la mesure où elle n'empêche pas un certain mélange des genres en permettant à un représentant d'intérêts de rémunérer une personne qui certes, n'est pas titulaire d'un mandat électif mais qui exerce son activité principale au sein du Parlement et qui peut avoir une certaine influence sur les parlementaires.

C'est pourquoi il peut aussi être envisagé d'interdire purement et simplement aux assistants parlementaires toute activité parallèle au profit d'un représentant d'intérêts. Cependant, une telle mesure devrait être corrélée avec une réflexion d'ensemble sur le statut des collaborateurs, dont la situation est encore aujourd'hui très diverse.

QUATRIÈME PARTIE

FAVORISER LE DÉBAT AU SEIN DE L'ESPACE PARLEMENTAIRE TOUT EN PRÉSERVANT SA NEUTRALITÉ À L'ÉGARD DES INTÉRÊTS PRIVÉS

La pratique des « clubs parlementaires » ne se résume pas à une mise en relation des parlementaires et des représentants d'intérêts. Elle implique également de facto les assemblées parlementaires dans la mesure où les moyens qu'elles mettent à la disposition de leurs membres (salles de réunion, franchise postale...) peuvent être employés, notamment par les parlementaires qui président ou participent à des « clubs parlementaires », à d'autres fins. Il en va ainsi quand le président d'un « club parlementaire » convie, sous le logo de son assemblée, les membres du club à une réunion au sein de cette dernière, sans mentionner notamment les financeurs, organisateurs et partenaires de cette manifestation.

La rencontre avec les acteurs de la société civile et de la vie économique est essentielle pour permettre aux parlementaires d'accomplir les missions que l'article 24 de la Constitution leur confie, à savoir le vote de la loi, le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, dans le cadre de ces interactions, **les parlementaires engagent plus que leur propre personne** : ils sont d'abord perçus comme les membres de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

C'est donc le Parlement, en tant que pouvoir public constitutionnel, qui se trouve également engagé dans la pratique des « clubs parlementaires » et, au-delà, dans les modalités d'interactions qui se nouent entre les parlementaires et les représentants d'intérêts, et **qui doit être protégé contre toute forme d'instrumentalisation voire de monétisation**. Deux principes, en partie antagonistes mais complémentaires, peuvent guider la réflexion en cette matière : celui de neutralité de l'espace parlementaire et celui d'ouverture du Parlement aux débats et aux échanges.

Le Parlement est le lieu où siègent les représentants du peuple. Il est à ce titre le lieu de la formulation de la volonté générale. Ses symboles et ses locaux sont immédiatement identifiables par les Français et toute manifestation qui s'y déroule ou qui en utilise les signes caractéristiques est immédiatement mise en rapport avec les missions du Parlement. Cette force symbolique de l'institution parlementaire doit être préservée, en garantissant sa **neutralité à l'égard des intérêts privés**, laquelle doit concerner les locaux et symboles du Parlement.

Le second principe est celui d'**ouverture du Parlement sur la société**, qui est inhérente aux missions que la Constitution lui confie. Le Parlement est nécessairement un lieu de rencontre et il doit d'autant plus l'être que les rencontres qui ne se déroulent pas au sein du Parlement prennent place à l'extérieur, dans des conditions de transparence moindres voire inexistantes.



La conciliation de ces deux principes s'effectue de façon différente dans chaque Parlement mais deux grands modèles peuvent être distingués.

Le premier modèle, mis en œuvre dans d'autres parlements, consiste à autoriser la réunion, sous la responsabilité des parlementaires, de groupes d'intérêts au sein du Parlement, voire le financement par le secteur privé des activités de certaines structures parlementaires. Cette tendance ne peut que s'accompagner de mesures de transparence drastiques, de manière à mettre les parlementaires – et les citoyens – en mesure de connaître les actions de lobbying menées à l'attention des représentants et leurs auteurs. Ainsi, au Parlement européen, tout député peut organiser, avec le concours de partenaires extérieurs, des réunions ou des événements dans les locaux du Parlement.

À l'inverse, le Parlement français a choisi d'exclure, autant que faire se peut, de l'enceinte parlementaire toute forme de réunion de groupe d'intérêts et de réserver les symboles et signes d'identification du Parlement à ses instances officielles. Les assemblées ont entrepris, ces dernières années, des efforts importants pour différencier plus strictement les activités parlementaires des autres fonctions exercées par les parlementaires. Ces efforts doivent être poursuivis pour éviter tout risque de confusion entre les missions d'intérêt général et la promotion d'intérêts privés. Ils visent à ce que les moyens du Parlement ne puissent être mis au service d'une activité tierce du parlementaire et que leur utilisation ne puisse pas laisser penser que cette dernière activité présente un caractère officiel. Bien entendu, cette perspective n'exclut aucunement les contacts avec les représentants d'intérêts, notamment dans le cadre des commissions permanentes, des travaux des rapporteurs et des groupes d'études.

Doivent donc être conciliées, d'une part, des mesures faisant obstacle à toute forme de confusion entre activité parlementaire et défense d'intérêts privés (I) et, d'autre part, l'accroissement des possibilités de rencontres, au sein du Parlement, avec les acteurs du secteur privé, dans un cadre transparent (II).

I. LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS AU SEIN DE L'ESPACE PARLEMENTAIRE

1. Facilités d'accès aux locaux du Parlement

Les représentants d'intérêts peuvent se voir accorder des autorisations d'accès à l'Assemblée nationale et au Sénat. Conformément au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale, ces accès sont limités aux locaux utiles « *dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée : ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès.* »⁶¹ Le Sénat prévoit pour sa part que les représentants d'intérêts « *se conforment à la réglementation du Sénat applicable aux personnes admises dans ses locaux* »⁶². Ces règles impliquent, dans la plupart des cas, la délivrance d'un badge à chaque venue au Parlement et, en tout état de cause, la prise, en amont, d'un rendez-vous avec le parlementaire concerné.

61_ Art. 3 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale.

62_ Art. 3 du code applicable aux représentants d'intérêts du Sénat.

À l'inverse, le Parlement européen délivre des badges d'accès annuel à ses locaux pour les représentants d'intérêts qui se sont inscrits au registre de transparence. Selon les représentants d'intérêts rencontrés, ceci permet un accès plus facile et plus informel aux parlementaires européens, notamment à l'occasion des sessions qui se tiennent à Strasbourg et il ne serait pas rare que des représentants d'intérêts viennent frapper, sans rendez-vous préalable, à la porte du bureau d'un député européen.

La question de l'accès aux locaux relève de la pleine autonomie des assemblées. D'ailleurs, même dans l'hypothèse où un registre commun au pouvoir exécutif et au Parlement serait créé, ceci ne devra pas remettre en cause ce principe essentiel. C'est ce que prévoit explicitement l'accord interinstitutionnel créant le registre de transparence de l'Union européenne puisqu'il est prévu que « *la délivrance et le contrôle des titres d'accès de longue durée aux bâtiments du Parlement européen restent un processus interne géré par le Parlement sous sa propre responsabilité* »⁶³. Dans la perspective de la présente étude, il ne convient donc pas de préconiser un changement d'orientation en matière de délivrance des titres d'accès au Parlement.

2. Utilisation des locaux des assemblées

Les assemblées ont entrepris de proscrire toute réunion organisée, dans leur enceinte, par une organisation à but lucratif. Le principe général de réservation des salles et des espaces au sein des assemblées est que cette dernière ne peut être effectuée que par des parlementaires, auprès du service dédié. Du fait des fonctions de certains parlementaires à la tête de clubs, il a pu arriver que ces derniers réservent une salle, une table au restaurant parlementaire ou les salons de la questure au bénéfice de ce club. Progressivement, la réglementation interne aux deux assemblées a tenté de mettre fin à cette pratique.

De manière générale, le règlement de l'Assemblée nationale interdit « *la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.* » Est de même proscrire « *la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts* »⁶⁴. Au Sénat, « *est interdite la constitution [...] de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* »⁶⁵. Ces dispositions sont toutefois difficiles d'application, notamment car la démonstration de l'existence d'un « *mandat impératif* » est particulièrement complexe, si ce n'est impossible⁶⁶, et car le Règlement du Sénat ne vise pas explicitement les réunions de groupes de défense d'intérêts privées, mais uniquement leur constitution.



**LES ASSEMBLÉES
ONT ENTREPRIS
DES EFFORTS POUR
ENCADRER PLUS
STRICTEMENT
LES ACTIVITÉS
PARLEMENTAIRES
DES AUTRES
FONCTIONS
EXERCÉES PAR LES
PARLEMENTAIRES**



⁶³_ § 29 de l'accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.

⁶⁴_ Art. 23 du règlement de l'Assemblée nationale.

⁶⁵_ Art. 5, § 6 du règlement du Sénat.

⁶⁶_ Cf. Jean Gicquel, *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, 2011-2012, p. 16.

L'ORGANISATION DE MANIFESTATIONS AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN

Tout député européen peut réserver à son nom des salles du Parlement européen. Cette réservation se fait alors sous sa responsabilité. Par ailleurs, les groupes politiques du Parlement européen disposent également de salles de réunion dont ils peuvent assurer librement la gestion.

Un parlementaire européen peut donc réserver gratuitement des salles du Parlement pour organiser des réunions, des conférences ou des manifestations en conviant des personnes extérieures, qu'elles soient ou non enregistrées sur le registre de transparence. Les frais d'organisation de ces réunions peuvent être pris en charge par un partenaire extérieur (association professionnelle, entreprise, ONG...).

Dans le cas où la manifestation reçoit le soutien financier de tiers, cette mention doit être portée, sous trente jours, dans la déclaration d'intérêts financiers du parlementaire, avec indication de l'identité des financeurs, déclaration qui est rendue publique⁶⁷. Il semblerait toutefois que cette obligation déclarative soit peu respectée.

Ces réunions organisées dans l'enceinte du Parlement sont annoncées et ouvertes à toute personne ayant accès à ses locaux. Ainsi, les acteurs intéressés (entreprises, assistants parlementaires, ONG...) peuvent y prendre part.

La logique retenue est donc celle de la déclaration couplée à la transparence et non celle de l'interdiction des manifestations financées par le secteur privé dans l'enceinte du parlement.

Tout parlementaire peut, en tant que de besoin, réserver des **salles** au sein de son assemblée pour la tenue de ses réunions de travail ou pour ses rencontres avec des personnalités extérieures. Certains « clubs parlementaires » étant présidés par un parlementaire, ce dernier a la possibilité de réserver une salle pour accueillir certaines de ses réunions. L'association Avenir Transports, au demeurant domiciliée à l'Assemblée nationale, organise régulièrement des réunions dans ses locaux. À l'inverse, le Sénat a totalement interdit la tenue, dans ses locaux, de réunions s'inscrivant dans une démarche commerciale ou lucrative, et en particulier les réunions organisées par des représentants d'intérêts, position confirmée par le Comité de déontologie parlementaire du Sénat dans son avis portant sur les « clubs parlementaires »⁶⁸. Cette réglementation est d'autant plus souhaitable que certains représentants d'intérêts s'interdisent d'ores et déjà d'organiser de tels événements au sein des assemblées, ce qui peut les mettre en difficulté par rapport à ceux qui y ont toujours recours et qui bénéficient ainsi du caractère attractif de réunions organisées dans l'enceinte parlementaire pour démarcher des clients.

67_ Il s'agit de la rubrique G du formulaire de déclaration, qui porte sur les « soutiens financiers, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement ».

68_ Avis n° CDP/2015-2 du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, cf. annexe n° 5.

Il en va de même pour la réservation d'espaces dans les **restaurants parlementaires**. Le Sénat a systématiquement interdit la réservation d'une table par un parlementaire qui s'inscrirait dans une démarche commerciale ou lucrative. Tout sénateur qui souhaite réserver une table doit établir une attestation sur l'honneur, qui est instruite par la direction dédiée du Sénat. Tel n'était pas le cas jusqu'à récemment à l'Assemblée nationale, où certains représentants d'intérêts organisaient des déjeuners ou des dîners dans les locaux de l'Assemblée nationale, sous le patronage et sur l'invitation formelle du parlementaire qui préside le club. Toutefois, toutes les démarches étaient accomplies par la société de relations publiques organisatrice de l'événement, de la réservation au paiement de la prestation. Ce procédé est porteur de confusion pour les personnes qui participent au déjeuner, quant au caractère officiel de la manifestation, d'autant plus lorsque la puissance invitante et les financeurs n'apparaissent pas distinctement sur l'invitation, qui comporte le seul nom du parlementaire et l'adresse de l'Assemblée nationale. Le premier questeur de l'Assemblée nationale, M. Bernard Roman, a indiqué souhaiter mettre un terme à ce type de rencontres dans les locaux de l'Assemblée nationale.

Ce principe est celui qui a été retenu pour l'utilisation des **locaux de la Questure** à l'Assemblée nationale. En effet, le collège des questeurs a prévu que *« tout député qui sollicite la mise à disposition d'un salon à la Questure s'engage à être présent pendant la réception. De la même manière, aucune réception ne peut être organisée au bénéfice d'un organisme extérieur, d'une société privée ou à des fins commerciales ou lucratives. Toutes les facturations liées à la réception sont à la charge exclusive du député demandeur. »* Ces dispositions générales sont de nature à prévenir toute manifestation commerciale, tout en permettant aux députés qui le souhaitent d'organiser, à leurs propres frais mais en bénéficiant de la mise à disposition d'une salle dans les locaux de l'Assemblée, des rencontres, le cas échéant avec des représentants d'intérêts. Le Sénat n'a pas indiqué s'être doté d'une règle analogue, la gestion des espaces de réception des questeurs s'exerçant sous la responsabilité de chacun d'entre eux.

Afin d'entériner les efforts effectués par les deux assemblées pour mieux délimiter les activités d'intérêt général mises en œuvre par les parlementaires et celles qui devraient demeurer extérieures au Parlement car elles sont effectuées au titre d'autres fonctions, l'interdiction de constitution et de réunion des groupes de défense d'intérêts privés dans l'enceinte parlementaire pourrait être érigée en principe général dans le règlement ou les actes internes aux assemblées. Bien entendu, une telle interdiction ne devrait pas faire obstacle à l'audition de tout représentant d'intérêts dans le cadre des travaux parlementaires.

→ PROPOSITION N° 7

Interdire la réunion de groupes d'intérêts privés, et notamment des « clubs parlementaires », dans l'enceinte du Parlement.

3. Domiciliation au Parlement

Sur décision des questeurs, une association peut se voir accorder le droit de **se domicilier** dans les locaux de l'assemblée parlementaire concernée. Ce droit a été accordé à plusieurs catégories d'organisations :

- > des organisations et associations professionnelles des personnels des assemblées parlementaires ;
- > des organisations de collaborateurs parlementaires ;
- > des organisations et clubs créés à l'initiative de parlementaires.

Cette dernière catégorie se divise en deux groupes distincts. Il s'agit en premier lieu d'associations composées principalement de parlementaires, dans un but politique ou de réflexion. Elles ne semblent pas bénéficier de financements privés. La seconde catégorie est composée d'associations dont sont membres des parlementaires mais également de grands groupes privés, dont certaines s'apparentent à des « clubs parlementaires ».

Il en va par exemple ainsi du *Groupe des parlementaires de l'espace*, association de loi 1901 qui « a pour but d'informer le pouvoir législatif sur les évolutions du domaine spatial et d'être ainsi un acteur de la décision politique. »⁶⁹ Ne peuvent en être adhérents que des parlementaires. L'association, qui est financée par les grands industriels français du domaine spatial et par le CNES, a obtenu l'autorisation de se domicilier à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle affiche, sur son site internet, une domiciliation au 126 rue de l'Université, illustrée par un plan d'accès à l'Assemblée nationale. Le numéro de téléphone pour prendre contact est également un numéro de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, son site internet comporte le logo de la République française, confortant l'idée qu'il pourrait s'agir d'une instance parlementaire officielle, comme le laissent penser sa localisation, sa dénomination, le vocable de « groupe », qui n'est pas sans rappeler celui des « groupes d'études »⁷⁰ et le fait que l'association organise des « conférences interparlementaires européennes sur l'espace ».

L'association « Avenir-transports » a également obtenu de l'Assemblée nationale la possibilité de se domicilier en son sein. Son adresse officielle est ainsi au Palais Bourbon. Cette association, « composée de parlementaires de toutes tendances, d'entreprises, d'organisations professionnelles et de citoyens actifs, [...] a été créée [...] dans le but de participer au débat sur les transports », selon son site internet. Elle serait composée, selon la même source, notamment de 200 parlementaires et d'une vingtaine de grandes entreprises.

Le nombre des organismes assimilables à des clubs qui ont ainsi acquis la possibilité de se domicilier dans une des deux chambres semble relativement réduit puisqu'au vu des informations collectées auprès des deux assemblées, ils seraient moins de cinq.

69_ Site internet de l'association, consulté le 8 mars 2016.

70_ Cf. *infra* II, 2.

Le fait de posséder une adresse (et parfois un numéro de téléphone) au sein du Parlement induit naturellement la croyance que l'organe en cause peut être un organe officiel, même si cette autorisation de domiciliation ne s'accompagne d'aucune forme de soutien financier de la part de l'assemblée concernée. Cette possible confusion est renforcée par la présence en son sein de parlementaires. Il semblerait donc souhaitable que les assemblées interdisent toute domiciliation en leur sein d'organismes qui représentent des intérêts privés et qui sont financés par ces derniers.

→ PROPOSITION N° 8

Interdire la domiciliation dans les assemblées des « clubs parlementaires » et, plus largement, des organismes qui représentent des intérêts privés.

4. Envois postaux

Les parlementaires bénéficient de la gratuité de l'**affranchissement** des correspondances liées à l'accomplissement de leur mandat parlementaire quand elles sont effectuées depuis le siège des assemblées. Par exemple, le Sénat limite cette possibilité « *aux lettres nécessitées par les obligations du mandat parlementaire, ayant un caractère personnel et faisant mention du Sénat* »⁷¹. Ceci permet notamment la diffusion en circonscription de comptes rendus de mandat. Il n'est pas exclu que certains présidents de « club parlementaire » puissent faire bénéficier ce dernier de ces facilités d'affranchissement. Le secret des correspondances limite les possibilités de contrôle par les services des assemblées, qui existent au-dessus de 100 envois identiques au Sénat et de 400 envois identiques à l'Assemblée nationale. Toutefois, même en cas de contrôle, ces courriers pourraient être considérés comme n'étant pas dépourvus de tout lien avec l'exercice du mandat parlementaire. Il appartient donc aux parlementaires de séparer strictement leurs activités parlementaires de leurs autres activités dans la gestion des moyens mis à leur disposition.

Il en va de même s'agissant de l'utilisation des enveloppes au **logo** de l'Assemblée nationale ou du Sénat et du papier à entête, qui ne doit pas pouvoir être employé dans le cadre de la présidence d'un organisme extérieur au Parlement. Certains parlementaires qui président des « clubs parlementaires » invitent leurs collègues à des réunions de ce dernier sur papier à entête de leur assemblée, ce qui est de nature à induire en erreur les personnes invitées quant au caractère officiel de la manifestation, d'autant plus si elle se tient dans l'enceinte parlementaire. Par ailleurs, cette utilisation est contraire aux prescriptions des codes applicables aux représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale et du Sénat qui interdisent à ces derniers « *d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale* »⁷² et « *le logo du Sénat* »⁷³, comme à la charte de déontologie de l'AFCL⁷⁴.

71_ Décision de Questure n° 2012-0358 du 28 mars 2012.

72_ Art. 5 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale.

73_ Art. 6 du code applicable aux représentants d'intérêts du Sénat. Le Sénat prévoit toutefois la possibilité, pour le service de la Communication, de délivrer une autorisation expresse.

74_ Art. 10, *in fine*.

Il devrait donc être rappelé aux parlementaires dans quelles conditions les moyens mis à leur disposition par les assemblées pour l'exercice de leur mandat peuvent être utilisés et notamment le fait qu'ils ne peuvent pas être mobilisés pour des activités extérieures au Parlement qui peuvent avoir une finalité lucrative pour un tiers. Ce rappel ferait écho à l'interdiction qui s'imposerait aux représentants d'intérêts de faire usage de ces symboles qui donnent un aspect officiel aux documents qui les contiennent⁷⁵.

→ PROPOSITION N° 9

Rappeler les règles de gestion des moyens mis à la disposition des parlementaires pour assurer qu'ils ne sont pas utilisés à d'autres fins, notamment en ce qui concerne les facilités d'affranchissement et l'utilisation du logo et du papier à entête de l'Assemblée et du Sénat.

5. Appellation « parlementaire »

L'appellation « parlementaire », accolée à une structure qui n'a rien d'officielle ni de parlementaire, si ce n'est une partie de ses membres, est également porteuse de confusion. Elle devrait être réservée aux organes des assemblées parlementaires. Évoquée dans le rapport de plusieurs déontologues de l'Assemblée nationale, la possibilité d'engager des poursuites, sur le fondement des articles 433-12 et 433-13 du code pénal qui incriminent l'usurpation de fonctions, n'a pour l'heure pas été mise en œuvre par les assemblées⁷⁶. Certaines sociétés de relations publiques se sont toutefois interdit d'en faire usage, dans un souci de clarté à l'égard de leurs interlocuteurs, et la charte de déontologie de l'AFCL prévoit qu'il est interdit d'utiliser pour un club ou un colloque « toute référence à une institution »⁷⁷. La perspective de la création d'un registre obligatoire des représentants d'intérêts pourrait servir de support à une telle interdiction qui aurait alors une portée générale (cf. *supra* proposition n° 3).

75_ Cf. *supra* proposition n° 3.

76_ L'article 433-13 du code pénal prévoit qu'« est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait par toute personne :

« 1° D'exercer une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec l'exercice d'une fonction publique ou d'une activité réservée aux officiers publics ou ministériels ;

« 2° D'user de documents ou d'écrits présentant, avec des actes judiciaires ou extrajudiciaires ou avec des documents administratifs, une ressemblance de nature à provoquer une méprise dans l'esprit du public. »

77_ Art. 10.

II. LE PARLEMENT, LIEU DE DÉBATS

1. La tenue de colloques

Il est indispensable que le Parlement soit un lieu d'ouverture sur la société civile et de débat, c'est même là l'une de ses fonctions premières. L'organisation de colloques relève de cette mission et ne soulève donc pas de question particulière, si ce n'est celle de leurs modalités d'organisation.

Les colloques organisés à l'initiative de l'Assemblée nationale ou du Sénat et avec leurs moyens demeurent placés sous la seule responsabilité des assemblées parlementaires et n'appellent donc pas de remarque particulière dans la mesure où ils ne mobilisent pas de moyens privés. Tel n'est pas le cas des colloques organisés, dans les locaux des assemblées, par des représentants d'intérêts, et notamment par des sociétés de relations publiques ou par de grands secteurs d'activité.

Cette activité s'était beaucoup développée au début des années 2000, à l'initiative notamment de sociétés de relations publiques qui bénéficiaient ainsi de la visibilité et du prestige donnés par l'institution parlementaire. L'ambiguïté sur le caractère officiel de la manifestation et le fait que puissent y assister de nombreux parlementaires permettaient à ces organisateurs d'exiger de fortes contributions financières de la part des personnes qui souhaitaient y intervenir, cette incitation étant d'autant plus forte que le fait de ne pas être représenté à une manifestation se déroulant dans les murs du Parlement était problématique. Pour contrecarrer cette forme de commercialisation de l'image de l'institution parlementaire et de la présence de parlementaires dans l'auditoire, les assemblées ont interdit de conditionner la prise de parole dans un colloque organisé au Parlement à une participation financière⁷⁸. Par ailleurs, le collège des questeurs de l'Assemblée nationale a prohibé la mention « Assemblée nationale » sur les cartons d'invitation⁷⁹.

Si le nombre de colloques organisés dans l'enceinte parlementaire à l'initiative d'acteurs privés a diminué, ils n'ont pas disparu pour autant et leurs modalités, notamment de financement, se sont transformées. En effet, la réglementation en vigueur n'interdit pas la réunion de colloques organisés par des initiatives privées dans les murs des assemblées et, à l'Assemblée nationale, par exemple, les salles de réunion Victor Hugo et Lamartine accueillent régulièrement des colloques, parfois à l'initiative de parlementaires qui président un « club parlementaire » ou qui en sont membres. Il arrive également que d'autres salles soient réservées par un parlementaire aux fins qu'une société ou une association puisse effectuer une conférence ou une présentation sur un thème déterminé, éventuellement dans le cadre d'un « club parlementaire ». Ces salles sont mises à disposition à titre payant ou à titre gratuit selon la nature de la manifestation.



**L'APPELLATION
"PARLEMENTAIRE"
DEVRAIT ÊTRE
RÉSERVÉE AUX
ORGANES DES
ASSEMBLÉES**



⁷⁸ Art. 11 du code de conduite des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale et 4 du code de conduite du Sénat.

⁷⁹ Noëlle Lenoir, *Rapport public annuel du Déontologue de l'Assemblée nationale*, 20 novembre 2013, p. 126.



Par ailleurs, **les colloques pour lesquels une participation financière est demandée aux intervenants se sont déplacés en dehors des murs des assemblées**, notamment dans des lieux se situant à proximité de ces derniers. S'agissant des colloques organisés dans les assemblées par des sociétés de relations publiques, leur financement dépend toujours de leurs partenaires privés qui se trouvent ainsi naturellement en position de force quand il s'agit de déterminer les thématiques abordées et les intervenants à sélectionner. Si la prise de parole n'est plus directement liée au versement d'une contribution financière, elle ne saurait être pour autant totalement indépendante des financeurs de l'événement.

Pour parer à ces difficultés, il pourrait être souhaitable que les assemblées et les parlementaires puissent être davantage à l'initiative des colloques et conférences qui se tiennent dans leurs murs, éventuellement en prenant en charge directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'un prestataire, leur organisation.

2. Les groupes d'études

Les groupes d'études sont des organes internes aux assemblées, qui ont pour but de réunir, autour d'une thématique déterminée, les parlementaires intéressés, quelle que soit leur sensibilité politique. Ils n'interviennent pas dans la procédure législative (ils ne figurent d'ailleurs pas dans le règlement des assemblées) et ne disposent pas de moyens financiers mais peuvent bénéficier de la possibilité de réserver des salles au sein de leur assemblée et d'être assistés d'un fonctionnaire parlementaire pour assurer leur secrétariat (envoi des convocations, rédaction des comptes rendus...). Leur activité consiste principalement en des auditions des acteurs concernés ou en des déplacements.

Les modalités de constitution des groupes d'études sont distinctes entre l'Assemblée nationale et le Sénat. À l'Assemblée nationale, le député qui souhaite la constitution d'un groupe d'études doit en adresser la demande à une délégation du Bureau qui peut délivrer ou refuser son agrément. À cette fin, la commission parlementaire compétente est consultée pour déterminer si la création du groupe d'études n'est pas de nature à empiéter sur ses compétences. 105 groupes d'études⁸⁰ ont ainsi été constitués à l'Assemblée nationale depuis le début de la XIV^e législature sur des thèmes aussi différents que le cancer, les biocarburants, la langue des signes ou les sectes. Au Sénat, la demande de création d'un groupe d'études doit être adressée à la commission permanente compétente qui est seule habilitée à autoriser sa constitution. Depuis le renouvellement de 2015, 23 groupes d'études ont été constitués au Sénat, portant notamment sur l'aviation civile, les fruits et légumes ou l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes.

Les groupes d'études sont souvent le relais des représentants d'intérêts auprès des parlementaires. Une simple lecture de leur dénomination permet généralement de les rapprocher d'un secteur d'activité ou d'une filière professionnelle et l'activité principale des groupes d'études consiste à auditionner et à rencontrer des représentants du secteur concerné. Certains groupes d'études portent sur les mêmes thématiques que des

80_ Site de l'Assemblée nationale, consulté le 8 mars 2016.

« clubs parlementaires » et peuvent sembler en constituer un « faux-nez ». L'avis du Comité de déontologie parlementaire du Sénat souligne la nécessité d'une « *strict cloisonnement* » entre « clubs parlementaires » et groupes d'études⁸¹. Il a d'ailleurs conseillé à un sénateur de ne pas parraî-ner le « club parlementaire » correspondant au groupe d'études dont il assurait la présidence. Il serait souhaitable, dans ces circonstances, que les ressources des groupes d'études (notamment les listes de diffusion) ne soient pas utilisées au profit du « club parlementaire » correspondant.

Toutefois, à la différence des « clubs parlementaires », la liste des membres du groupe d'études est rendue publique sur le site des assem-blées et ils ne bénéficient d'aucun moyen de fonctionnement de la part du secteur privé. À des fins de transparence, il serait toutefois souhai-table que la page internet consacrée à chaque groupe d'étude puisse également recenser les auditions et déplacements auquel le groupe d'études procède. Il paraît serait utile que ces auditions soient annon-cées à l'avance et puissent être accessibles aux acteurs intéressés (parlementaires, collaborateurs et représentants d'intérêts).

Il n'appartient pas à la Haute Autorité de se prononcer sur les règles de constitution et de fonctionnement des groupes d'études. Toutefois, au regard de la mission qui lui a été confiée, elle relève que l'intérêt des parlementaires pour les « clubs parlementaires » traduit leur volonté de rencontrer et de dialoguer avec les acteurs de la société civile. Or, il appartient en premier chef au Parlement d'être ce lieu de débat. Une meilleure politique de création des groupes d'études, qui pourrait s'ins-crire dans **la volonté d'en réduire fortement le nombre** qui avait été initiée au début de la XIV^e législature à l'Assemblée nationale, ainsi que **la possibilité qui leur serait donnée d'organiser, à chaque législature, un colloque dans les murs de l'Assemblée nationale** serait de nature à permettre aux parlementaires de retrouver la pleine initiative de ces rencontres, pour des coûts limités. Cette évolution pourrait être couplée à une forme de publicité qui serait donnée aux auditions et aux comptes rendus de ces dernières. À titre de comparaison, les groupes d'amitié bénéficient des moyens nécessaires pour accueillir une délégation parlementaire du pays concerné ou pour se rendre ce dernier une fois par législature. Cette évolution s'inscrirait dans la perspective de la fin du cumul des mandats qui devrait permettre aux parlemen-taires de consacrer un temps accru à ces activités.

→ PROPOSITION N° 10

Engager une réflexion, en prévision de la XV^e législature, sur le nombre et les moyens des groupes d'études ainsi que sur les possi-bilités d'accroître le nombre de manifestations organisées par les assemblées.

81_ Avis n° CDP/2015-2 du Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

LISTE DES PROPOSITIONS

PROPOSITIONS CONCERNANT LES ORGANISATEURS DE CLUBS

→ PROPOSITION N° 1

Pour assurer la transparence des « clubs parlementaires », transformer les registres existants dans les assemblées en un registre des représentants d'intérêts obligatoire et commun au gouvernement et au Parlement.

Cette création pourrait s'accompagner :

- > de l'obligation d'assortir le défaut d'inscription au registre de sanctions administratives ;
- > de la définition des rubriques à renseigner et des modalités d'inscription en ligne des représentants d'intérêts assortie d'un contrôle ex post.

→ PROPOSITION N° 2

Établir des obligations déontologiques pour tout représentant d'intérêts inscrit au registre.

Ces règles pourraient ne plus autoriser :

- > les représentants d'intérêts à utiliser le terme de « parlementaire » pour qualifier les structures qu'ils créent, qu'elles soient ou non qualifiées de « clubs » ;
- > les représentants d'intérêts à faire usage du logo des assemblées et du titre de parlementaire dans leurs manifestations et leur documentation ;
- > l'organisation d'événements liés à la promotion d'intérêts, notamment la réunion de « clubs parlementaires », dans les locaux des assemblées ;
- > l'organisation de manifestation autour de parlementaires durant lesquelles la prise de parole est corrélée à une participation financière.

→ PROPOSITION N° 3

Créer une obligation, pour les représentants inscrits au registre, de rendre compte de leurs activités de lobbying impliquant des parlementaires.

Cela pourrait prendre la forme :

- > d'une obligation de mention par les représentants d'intérêts des clubs et des manifestations récurrentes qu'ils organisent lors de leur inscription au registre ;
- > d'une obligation de déclaration *a posteriori* de l'ensemble des rencontres avec un ou plusieurs parlementaires.

→ PROPOSITION N° 4

Créer une obligation, pour les représentants d'intérêts inscrits au registre, d'informer les parlementaires à l'occasion des démarches effectuées auprès d'eux en :

- > faisant figurer, dans toutes communications avec les parlementaires, les entreprises finançant les manifestations organisées par les représentants d'intérêts (invitation, programme, affiche à l'entrée du colloque...) ;
- > informant systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leurs sont adressées.

PROPOSITIONS CONCERNANT LES PARLEMENTAIRES MEMBRES DE « CLUBS »

→ PROPOSITION N° 5

Rappeler que les fonctions de président, vice-président, co-président, et trésorier, ainsi que toute autre fonction dirigeante au sein d'un club parlementaire, doivent figurer sur la déclaration d'intérêts et d'activités en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral.

→ PROPOSITION N° 6

- > Rappeler l'obligation, pour les parlementaires, de déclarer tous avantages et invitations provenant de représentants d'intérêts reçus dans le cadre de leurs fonctions d'une valeur supérieure à 150 euros.
- > Publier ces déclarations sur le site de l'assemblée concernée.

PROPOSITIONS CONCERNANT LE PARLEMENT

→ PROPOSITION N° 7

Interdire la réunion de groupes d'intérêts privés, et notamment des « clubs parlementaires », dans l'enceinte du Parlement.

→ PROPOSITION N° 8

Interdire la domiciliation dans les assemblées des « clubs parlementaires » et, plus largement, des organismes qui représentent des intérêts privés.

→ PROPOSITION N° 9

Rappeler les règles de gestion des moyens mis à la disposition des parlementaires pour assurer qu'ils ne sont pas utilisés à d'autres fins, notamment en ce qui concerne les facilités d'affranchissement et l'utilisation du logo et du papier à entête de l'Assemblée et du Sénat.

→ PROPOSITION N° 10

Engager une réflexion, en prévision de la XV^e législature, sur le nombre et les moyens des groupes d'études ainsi que sur les possibilités d'accroître le nombre de manifestations organisées par les assemblées.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 13 OCT. 2015

Monsieur le Président,

Au cours d'une émission de télévision consacrée à l'Assemblée nationale diffusée sur France 3 en septembre dernier, a été évoquée la question des « clubs parlementaires ».

Ces structures informelles, créées en dehors de l'Assemblée nationale, et en dehors même de toute reconnaissance officielle, ont pour objet d'organiser des rencontres entre parlementaires et représentants du monde économique sur des sujets variés. Il apparaît néanmoins que certains d'entre eux bénéficient d'un appui logistique important de la part d'entreprises ou de sociétés de conseil, ce qui ne manque pas de soulever la question d'un possible conflit d'intérêts avec le mandat parlementaire. Ce risque est d'autant plus évident lorsque cela amène le parlementaire à promouvoir l'action de groupes privés dans lesquels lui-même ou un proche détiennent des intérêts financiers.

Dans un objectif de transparence, il me semblerait utile que les participations à ces clubs parlementaires soient clairement indiquées dans la déclaration d'intérêts et d'activités, afin que chacun puisse apprécier la réalité des contacts que les parlementaires entretiennent avec les représentants d'intérêts.

Au-delà d'un rappel des obligations déclaratives, je serai très attentif aux préconisations que vous pourrez faire sur cette question qui suscite régulièrement des commentaires négatifs dans la presse et contribue à alimenter la défiance envers les élus. Ces clubs parlementaires étant extérieurs à l'Assemblée, ils ne me semblent pas devoir relever d'une réglementation en interne mais je vous laisse voir quelles modalités vous paraissent les plus adéquates pour réglementer ces instances.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Jean-Louis NADAL
Président de la Haute Autorité
pour la transparence de la vie publique
98-102 rue de Richelieu
75002 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

ANNEXE N° 2 : LETTRE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Jean-Louis NADAL
Président de la Haute Autorité
pour la transparence de la vie publique
98-102 rue de Richelieu
CS 80202
75082 PARIS Cedex 02

LE PRÉSIDENT

Paris, le 27 novembre 2015

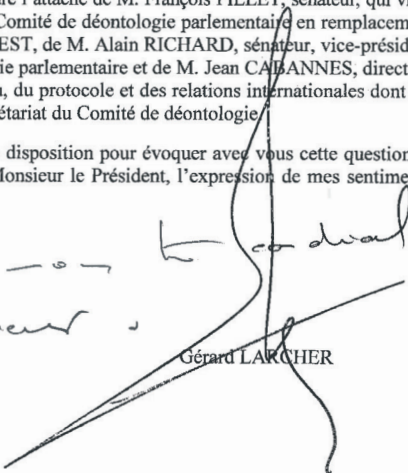
Monsieur le Président,

Je vous remercie de m'avoir confirmé que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique allait formuler des préconisations concernant les clubs parlementaires.

Il est bien sûr nécessaire que votre réflexion englobe aussi bien la participation de sénateurs que celle de députés à de tels clubs et je vous avais fait part, lors de notre dernier échange, de l'importance que j'attache à l'examen de ce sujet dont j'avais tenu à saisir le Comité de déontologie parlementaire du Sénat, afin qu'il formule un avis sur les conditions dans lesquelles l'appartenance de sénateurs à de tels clubs et l'activité de ces structures doivent être conciliées avec les exigences de déontologie et de transparence de l'action sénatoriale, en particulier en matière d'obligations déclaratives et de prévention de conflits d'intérêts.

Les deux rapporteurs auprès de la Haute autorité que vous avez désignés pourront utilement prendre l'attache de M. François PILLET, sénateur, qui vient d'être élu président du Comité de déontologie parlementaire en remplacement de M. Jean-Jacques HYEST, de M. Alain RICHARD, sénateur, vice-président du Comité de déontologie parlementaire et de M. Jean CALANNES, directeur du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales dont les services assurent le secrétariat du Comité de déontologie.

Je reste bien sûr à votre disposition pour évoquer avec vous cette question et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.


Gérard LARCHER

ANNEXE N° 3 : LES « CLUBS PARLEMENTAIRES » EN DROIT COMPARÉ

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, la Haute Autorité a pu adresser, par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, à quinze parlements européens, un questionnaire concernant la pratique des « clubs parlementaires » grâce au concours du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), qui regroupe une cinquantaine de parlements, essentiellement européens. Treize de ces parlements ont répondu⁸².

1. La notion de « club parlementaire » a-t-elle un équivalent dans le Parlement de votre pays ? Si non, dans quel cadre se rencontrent habituellement les parlementaires et les représentants d'intérêt, en dehors des auditions officielles ?

Parmi les États membres du CERDP interrogés, environ 40 % ont déclaré ne **pas avoir connaissance** de l'existence de **structures similaires aux « clubs parlementaires »**. La Belgique estime que ce type de rencontre peut exister mais de manière trop marginale pour être prise en compte. Aux **Pays-Bas**, les seuls groupes de contact connus sont ceux qui réunissent des parlementaires étrangers dans les groupes d'amitié interparlementaire.

Parmi les autres États interrogés, le **Danemark, l'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni** témoignent être dotés de structures qui ressemblent plus nettement aux « clubs parlementaires » français.

Au **Danemark**, il existe des organisations destinées à soutenir l'action des partis politiques : club libéral, club social-démocrate, etc. Dans ce cadre, élus et représentants d'intérêts sont susceptibles de se rencontrer moyennant une participation financière de ces derniers au titre de leur adhésion.

En **Allemagne**, les « **conseils consultatifs parlementaires** » (*Parlamentarische Beiräte*) réunissent parfois des sociétés, des institutions publiques (comme des universités) et des associations avec des membres du Bundestag. Les parlementaires allemands sont tenus de déclarer leur appartenance à de tels conseils conformément aux règles applicables au lobbying⁸³.

La **Finlande** dénombre environ **40 clubs** ou groupes d'activité dont l'objectif et le fonctionnement sont proches des « clubs parlementaires » français. Ils organisent des séminaires, des colloques ou des visites au sein de l'assemblée. Députés, assistants personnels des députés, fonctionnaires parlementaires et employés des groupes parlementaires peuvent en être membres. L'objet de ces clubs peut varier : on y trouve notamment le *groupe industriel du Parlement*, le *groupe de réforme de l'énergie* ou encore le *groupe en faveur de l'enfant*.

Au **Royaume-Uni**, les parlementaires peuvent faire partie de **Groupes parlementaires pluri-partites**, qui réunissent des parlementaires issus de différents partis politiques et des personnalités extérieures. Ces groupes doivent être présidés par un membre du Parlement, mais les entreprises de lobbying peuvent leur fournir un financement et se charger du secrétariat. Étant donné qu'il ne s'agit pas de structures parlementaires officielles, ces groupes doivent déclarer officiellement les avantages qu'ils perçoivent. Par ailleurs, certains parlementaires président des « instituts » ou « fondations » qui sont en fait des organisations financées par des sponsors privés pour la défense de leurs intérêts.

82_ Les Parlements concernés étaient les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suède. N'ont pas répondu l'Italie et la Grèce. La présente synthèse reprend la structure du questionnaire adressé.

83_ Sur les règles applicables au lobbying en Allemagne, voir *infra* question 2.

2. Les parlementaires peuvent-ils présider, en parallèle de leur mandat parlementaire, des associations de défense d'intérêts privés ? Si oui, doivent-ils en faire la déclaration ?

Aucun des pays interrogés n'interdit à ses parlementaires d'appartenir, en parallèle de leur mandat, à des **associations de défense d'intérêts privés**. Une grande majorité des parlements interrogés assortissent toutefois cette possibilité d'obligations déclaratives.

- Des obligations déclaratives minimales de certains pays

Par exemple, en **Belgique**, l'appartenance à une association de défense d'intérêts privés doit être mentionnée dans la liste des mandats, fonctions et professions qui est envoyée annuellement à la Cour des comptes et publiée au *Moniteur belge* (équivalent du *Journal officiel*). Les **parlementaires irlandais** peuvent présider un club ou une association défendant des intérêts privés, mais ils doivent en faire la déclaration, notamment si cette présidence est potentiellement source de conflit d'intérêts.

- Des obligations déclaratives précises dans la plupart des pays

Au **Royaume-Uni**, les membres de la chambre des Communes sont tenus de déclarer tout intérêt financier détenu dans des associations de défense d'intérêts privés dans le Registre des intérêts financiers des parlementaires (registre public disponible sur Internet) dans un délai d'un mois à compter de leur élection. Les parlementaires sont également tenus de déclarer en séance les intérêts en jeu lorsqu'ils participent à des travaux parlementaires.

En **Allemagne**, tout membre du Bundestag est tenu de déclarer ses activités en tant que membre d'un comité de direction, d'un conseil de surveillance ou d'un « conseil consultatif parlementaire ». La déclaration doit être faite par écrit au président du Bundestag dans un délai de trois mois après l'élection au Bundestag. Ces renseignements sont publiés dans l'Annuaire officiel et sur le site Internet du Bundestag. On retrouve des systèmes de déclaration très similaires en **Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas ou au Portugal**.

3. Les représentants d'intérêts doivent-ils rendre publiques toutes leurs actions de lobbying à l'égard des parlementaires ?

En ce qui concerne les contacts entre représentants d'intérêts et parlementaires, les obligations de publicité des rencontres sont variables d'un État à l'autre.

Certains parlements ne disposent **pas d'un registre public** sur lequel doivent s'inscrire les représentants d'intérêt entrant en relation avec des parlementaires. C'est le cas notamment de la **Belgique**, du **Danemark** ou de la **Suède**. Le **Royaume-Uni** s'est doté d'un registre officiel des représentants d'intérêts qui concerne uniquement les membres du gouvernement et services ministériels et non les parlementaires. L'assemblée finlandaise ne dispose pas non plus d'un registre mais tous les experts que les commissions parlementaires sont amenées à entendre sont nommés dans les rapports de ces commissions.

Comme à l'Assemblée nationale et au Sénat français, certains parlements disposent d'un **registre des représentants d'intérêt** qui demeure **facultatif**. C'est le cas notamment en Allemagne où un registre public est tenu par le président du Bundestag.

D'autres parlements se sont dotés de **registres publics** sur lesquels **l'inscription est obligatoire** pour entrer en contact avec un parlementaire. C'est le cas notamment en **Irlande**. En 2015, le parlement irlandais a adopté une loi sur la réglementation du lobbying qui instaure un registre concernant l'activité des lobbyistes à l'égard de l'ensemble des responsables publics, dont les parlementaires. Cette loi s'applique à l'ensemble des représentants d'intérêts. L'enregistrement s'effectue auprès de la *Standards in Public Office Commission*, organisme indépendant créé en 2001. Les représentants d'intérêts sont également tenus de

présenter un compte rendu d'activité concernant leur action de lobbying auprès des pouvoirs publics à échéance régulière, trois fois par an.

De manière plus marginale, certains États font peser **les obligations déclaratives** en matière de lobbying **sur les parlementaires**. C'est le cas notamment à la **Diète de la République de Pologne** où les parlementaires ont l'obligation de déclarer les activités de représentation d'intérêts entreprises auprès d'eux.

4. Les parlementaires peuvent-ils accepter des cadeaux et invitations de la part des représentants d'intérêts ? Doivent-ils les déclarer ? Ces déclarations sont-elles rendues publiques ?

- L'autorisation ou non de recevoir des dons ou avantages en nature

La **plupart** des pays interrogés **autorisent la réception de cadeaux ou invitations** par les parlementaires. C'est le cas pour l'**Allemagne** - à condition qu'aucune contrepartie ne soit exigée en échange du présent - la **Finlande**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, la **République Tchèque** ou le **Royaume-Uni**. En **Autriche** toutefois, les parlementaires sont contraints de **refuser tout don** ou avantage en nature dont la valeur excéderait **100 euros**. En **Irlande**, la réception de cadeau ou invitation est autorisée. Mais lorsque le don excède 650 €, il est dévolu à l'État.

Certains Parlements étrangers ont également adopté une **réglementation plus stricte** en matière de cadeaux et invitations. Ainsi, aux termes de la loi sur la transparence de 2013, les **parlementaires espagnols s'abstiennent** de recevoir tout don qui ne relèverait pas des « exigences sociales et de la courtoisie ». De même en **Belgique**, les membres de la Chambre **ne peuvent accepter** aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur mandat, y compris tout cadeau sauf s'il a une valeur purement symbolique.

- Les obligations déclaratives en matière de cadeaux

Une grande **majorité** de parlementaires est astreinte à des **obligations déclaratives en matière de cadeaux**, bien que les seuils de déclaration varient sensiblement d'un pays à l'autre. En **Pologne**, les parlementaires sont tenus de déclarer tous les dons ou avantages reçus au-delà d'une valeur équivalente à 90 euros. Ce seuil est fixé à 300 £ au **Royaume-Uni** pour les députés et 140 £ pour les Lords et leurs conjoints, à 400 euros appréciés annuellement en **Finlande** et à 3 700 euros en **République Tchèque**.

En **Allemagne**, les députés doivent déclarer au président du Bundestag les dons ou avantages reçus au-delà d'une valeur de 5 000 euros et ceux-ci sont rendus publics si leur valeur excède 10 000 euros. Une règle spéciale concerne toutefois les cadeaux protocolaires d'une valeur supérieure à 200 euros, qui doivent être déclarés et remis au président de l'assemblée.

- La publicité des déclarations

La **publicité des déclarations** de dons ou avantages en nature est assurée par la **quasi-totalité des États dotés d'un registre** prévu à cet effet. Elles sont le plus souvent publiées sur le site Internet de l'assemblée concernée. C'est le cas pour le Danemark, la Finlande, la Pologne, la République Tchèque ou le Royaume-Uni. Le Bundestag allemand ne rend toutefois public que les dons reçus par ses membres dont la valeur excède 10 000 euros.

5. Un parlementaire peut-il organiser, à titre privé, une manifestation dans son assemblée (par exemple, colloque, dégustation de produits locaux...) ? Si oui, quelles en sont les conditions de transparence ? Même question s'agissant d'un lobbyiste ?

Une grande **majorité des parlements** du CERDP interrogés **autorisent la tenue de manifestations** en leur sein. Dans la totalité de ces cas, l'organisation de ces événements obéit toutefois à un régime d'autorisation et à des règles précises, souvent édictées par les administrations des Parlements. Ainsi, pour organiser ce type d'événement, **les parlementaires autrichiens** doivent obtenir une autorisation de la part du président de l'assemblée et respecter la réglementation des bâtiments édictée par le Parlement. Il en va de même au **Parlement belge**, au **Congrès espagnol**, au sein de **la Diète polonaise**, en **République Tchèque** ou en **Suède**. À l'Assemblée de la République du **Portugal**, l'organisation de manifestations semble plus rare : seuls quelques événements destinés à promouvoir les régions ou circonscriptions portugaises sont parfois organisés par des collectivités locales ou des responsables publics locaux.

Le Parlement britannique semble **autoriser sans réserve** particulière la tenue de ce type d'événements. Les membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords ont toute liberté pour réserver des salles en vue d'organiser des rencontres avec des groupes d'intérêt. Ils peuvent soit réserver une salle de réunion, soit une salle pour un événement. Les salles relevant de cette seconde catégorie peuvent être réservées par quiconque, y compris par des représentants d'intérêts. Cependant, si des parlementaires issus de l'une ou de l'autre chambre perçoivent un dédommagement, des cadeaux ou tout autre avantage, ou se voient verser des frais de représentation en contrepartie de leur participation à un événement, ils sont tenus d'inscrire ces avantages dans les registres correspondants conformément aux règles énoncées plus haut.

Une **minorité** de pays interrogés a opté pour **l'interdiction complète de l'organisation de manifestations** dans leurs assemblées. C'est le cas notamment pour les **Pays-Bas** ou en **Irlande** où les parlementaires ne sont pas autorisés à organiser des événements privés à caractère lucratif.

ANNEXE N° 4 : TABLEAU DES « CLUBS PARLEMENTAIRES » IDENTIFIÉS

1. Clubs hors sociétés de relations publiques

Note préliminaire : Ce tableau regroupe les clubs dont la connaissance a été acquise au cours des travaux réalisés pour le présent rapport. Il n'est donc que partiel. Les informations qui y figurent ont été recueillies sur les registres des représentants d'intérêts des assemblées et sur le site internet des organismes concernés. Les informations inconnues sont indiquées par un tiret.

Dénomination du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)
Amicale parlementaire de la maroquinerie	« Échanger autour des grands enjeux de l'industrie française de la maroquinerie »	Colette Langlade et Gérard Bailly
Amicale parlementaire brassicole	—	Catherine Génisson et André Schneider
Association nationale des élus de la vigne et du vin	« Promouvoir le dynamisme du secteur et la qualité de vie de nos villages, de nos terroirs vitivinicoles, et des hommes qui la composent »	Philippe Martin et François Patriat
Avenir Transports	« Faciliter la compréhension, par les élus, de tous les enjeux liés à tous les modes et infrastructures de transport, sans distinction ni préférence ».	Alain Gest et Gilles Savary
Club des parlementaires amateurs de havanes	—	André Santini
Club des parlementaires pour le vélo	« Promouvoir l'utilisation du vélo comme mode de transport à part entière et dans toutes ses composantes – utilitaire, loisirs, tourisme, sport – en lui accordant un statut particulier dans les textes et projets législatifs ».	—

Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)	Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activité (déjeuners, réunions...)
22	Fédération française de la Maroquinerie	-	Organisation de rencontres entre les chefs d'entreprises et les élus : visite d'ateliers, petit-déjeuners-débats, expositions... Note de position sur l'impact de certaines mesures législatives ou réglementaires
-	-	-	-
107	Université du Vin - Suze la Rousse, Oenovideo, VITEFF, REUSSIR, CNAOC, Wine Tourisme France, Adelphe	Association régie par la loi du 1 ^{er} juillet 1901	Organisation de rencontres, colloques de conférences. www.elusduvin.org/anev-association-des-elus-du-vin
Environ 200	Une vingtaine d'organisations et associations professionnelles et une vingtaine de grandes entreprises.	Association régie par la loi du 1 ^{er} juillet 1901	Organisation en 2015 de 7 conférences (les « mardi d'avenir-transport ») et un colloque www.avenir-transports.org
Environ 50 en 2013		-	Organisation de déjeuners.
95	Club créé par l'association du « club des villes et des territoires cyclables », regroupant notamment l'Union nationale de l'industrie du vélo, MDB, Véloroutes et voies vertes, etc.	-	Organisation de rencontres et colloques. www.villes-cyclables.org/?mode=evenements-club-parlementaires-velo

Dénomination du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)
Club parlementaire « Objectif bio »	<i>« Espace privilégié pour l'initiative parlementaire et l'approfondissement des réponses proposées par l'agriculture biologique à divers enjeux de société : création d'emplois, dynamisme économique et démographique des territoires ruraux, préservation des ressources naturelles et des terres agricoles ».</i>	Didier Guillaume, Antoine Herth, Catherine Quéré et Chantal Jouanno
Club parlementaire du numérique	<i>« Dialoguer avec les professionnels du numérique (...); sensibiliser les parlementaires aux enjeux de l'économie numérique; diffuser la culture du numérique au sein des pouvoirs publics et examiner les bonnes pratiques à l'étranger et bénéficier de retours d'expériences ».</i>	Bruno Retailleau
Club parlementaire pour la protection et l'étude des sols	<i>« Défendre les intérêts liés à la protection et à la préservation des sols » dans une perspective de développement durable</i>	Sandrine Bélier (ancienne députée européenne)
Groupe des parlementaires pour l'espace	<i>« L'association a pour but d'informer le pouvoir législatif sur les évolutions du domaine spatial et d'être ainsi un acteur de la décision politique ».</i>	Chantal Berthelot

Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)	Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activité (déjeuners, réunions...)
25	Fédération nationale de l'agriculture biologique, Synabio, Bio Consom'acteurs, Terre de liens, MABD, MIRAMAP	Association régie par la loi du 1 ^{er} juillet 1901	Rencontres biannuelles, organisation de colloques et de conférences, diffusion de newsletter. http://objectifbio.fr
-	-	-	Organisation de rencontres et colloques. www.clubparlementairedunumerique.fr
-	-	Association régie par la loi du 1 ^{er} juillet 1901	Conférences et colloques publics. Journée annuelle mondiale du sol. www.cppes.org/
56	Arianespace, Centre National d'Études Spatiales, EADS Astrium, Safran, Thales Alenia Space	Association régie par la loi du 1 ^{er} juillet 1901	Organisation de colloques, conférences et voyages. www.gpespace.fr

2. Clubs organisés par une société de relations publiques

Note préliminaire : Le tableau ci-dessous contient les informations transmises par les sociétés concernées.

Dénomination du club	Société organisatrice du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)	Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)
Cercle des Eaux Minérales Naturelle	Com'Publics	Valorisation des actions menées par la filière des eaux minérales naturelles : environnement, santé, social	Michèle André, André Chassaigne, Marc Francina, Christian Franqueville, Pierre Médevielle	76
Club Autonomie & Dépendance, bien vieillir ensemble	Com'Publics	Défendre les enjeux économiques et sociaux liés au vieillissement de la population (financement de la perte d'autonomie, maintien à domicile, hébergements, parcours de soin, aidants, nutrition, prévention, silver économie...)	Joëlle Huillier, Marc Le Fur, Bariza Khiari	83
Club Bois & forêts	Com'Publics	Filière bois et forêt	Florence Delaunay, Gérard César, Germinal Peiro, Philippe Leroy	130
Club chiens & société	Com'Publics	La filière canine, Chiens de compagnie et de chasse	Roger Madec, Yves Censi	0
Club de l'accession à la propriété	Com'Publics	Logement : accession, location, foncier,...	Philippe Pemezec, maire du Plessis-Robinson Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice de Paris François de Rugy, député de Loire-Atlantique Dominique Estrosi-Sassone, sénateur des Alpes-Maritimes	93

Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activités (déjeuners, réunions...) au cours de l'année 2015
Chambre Syndicale des Eaux Minérales (CSEM)	Aucun	1 Newsletter par mail
AD-PA ; Adef Résidences ; Aegide Domitys ; Agevillage ; Arefo-Arpad ; AREPA ; Audiens ; Carrefour des aînés ; Centrale des opticiens ; CNAV ; CNETH ; Crédit Agricole Assurances ; DomusVi ; Engie-Ineo ; Familisante ; Fondation Caisse d'Epargne pour la Solidarité ; Icade ; Incisiv ; Korian ; Medissimo ; Nutricia ; Ocirp ; Pro BTP ; Responsage ; Senior Cottage ; Silver Valley ; Union Saint-Martin ; Vieillir en France ; Virage Viager	Aucun	Dîners/débats, 1 groupe de travail
France Bois forêts, ONF, Cofely	Aucun	2 petits-déjeuners
SCC	Aucun	Aucun 1 journal
Caisse d'épargne IDF, Crédit Mutuel -Arkéa Banque entreprises et institutionnels, La Banque Postale, Groupe Bouygues Construction (Habitat résidentiel et Sodearif), Crédit agricole immobilier, Demathieu Bard, Eiffage immobilier, Immobilier, Icade, MDH Promotion, Pitch Promotion, Groupe Arcade, Expansiel Promotion – Groupe Valophis, Groupe Gambetta, ICF habitat - groupe SNCF, Groupe la Poste, Logicap - groupe Polylogis, Groupe SNI, Grand Paris Habitat, Efidis, Vilogia premium, Fédération des EPL, Les Constructeurs aménageurs (LCA-FFB), Union sociale pour l'Habitat, Fédération des promoteurs immobiliers, Fidal, AIC-AIT	aucun	2 dîners, 1 réunion, 3 petits-déjeuners, 2 journaux

Dénomination du club	Société organisatrice du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)	Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)
Club de l'accèsion à la propriété en Région PACA	Com'Publics	Logement : accessions, location, foncier,...	Aucun	93
Club de l'Économie Collaborative Partager, Mutualiser, Participer	Com'Publics	Économie collaborative, Numérique, Droit du travail, Start-up, etc.	Frédéric Lefebvre, Luc Belot	0
Club de l'Emballage Léger en Aluminium et en Acier	Com'Publics	Comment améliorer le recyclage des emballages métalliques, Lancement et déploiement du Projet Métal	Gérard Miquel, Philippe Vilte	
Club de la Médecine Thermale	Com'Publics	Valorisation des actions menées par la médecine thermale : service médical rendu, rôle dans la prévention, l'éducation thérapeutique / dépistage de la fragilité	Aucun	33
Club de la Table française	Com'Publics	Valorisation de la gastronomie française « de la fourche à la fourchette »	Alain Suguenot, Bruno Le Roux, Gérard Miquel, Catherine Dumas	304
Club des Amis du Cochon	Com'Publics	Filière porcine	Aucun	172
Club des parlementaires de l'économie circulaire	Boury, Tallon & Associés	« trois grands thèmes de réflexion : la réforme territoriale, la prévention des déchets et la filière recyclage »	Chantal Jouanno et François-Michel Lambert	Aucune adhésion

Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activités (déjeuners, réunions...) au cours de l'année 2015
AIC-AIT, Groupe Arcade, Gambetta PACA, Maison Familiale de Provence, Pitch Promotion, Les constructeurs aménageurs PACA	Aucun	3 déjeuners
Groupe Mobivia, Via ID, Mutum	Aucun	1 déjeuner
Alfyma, Alltub, Ball Packaging, BCME France, Coca-Cola Entreprise, France Aluminium Recyclage, Groupe Bel, Materne, Nespresso, Syndicat des fabricants de boîtes, emballages et bouchages métalliques, Veolia Propreté	Aucun	1 rencontre
Conseil National des Établissements Thermaux (CNETh)	Aucun	1 journal
ANIA, APCA, Association des maitres restaurateurs, Atout France, Bragard, Brasseurs de France, Campagnes TV, Chambre professionnelle des boulangers-pâtisseries de Paris et d'IDF, CIFO, CNCT, CNPO, Comité francéclat, Confédération des arts de la table, Cordon bleu, Cuisiniers de la République, Danone Eaux, École des fleuristes d'IDF, Engie ineo, Eurotoques, Fédération des fromagers de France, Fédération française des spiritueux, Ferrandi Paris, FICT FNSEA, Fondation Alliance française, Gault & Millau, GNIS, Grey Goose, Groupe Casino, INAO, La Galerie des Millésimes, Maitres cuisiniers, Nespresso, Pernod Ricard, Rungis, Société des meilleurs ouvriers de France, Sopexa, St Germain, SYNHORCAT, UNIJUS	Aucun	1 déjeuner, 1 cocktail, 1 dîner, 1 dégustation, 2 remises de prix, 2 journaux
Inaporc	Aucun	1 cocktail, 1 journal
Paprec, Ecofolio, Nespresso, EcoMobilier, Saur, L'Oréal, Novamont, Valdelia, Innoveox, Coca-Cola, Tarkett, Agence belge entreprises et innovation, EcoEmballage, Séché Environnement, Suez Environnement, Pastic Omnium, Veolia Propreté	Aucun	Déjeuners-débats

Dénomination du club	Société organisatrice du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)	Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)
Club des Voitures Écologiques (CVE)	Com'publics	Véhicules écologiques Mobilité durable : covoiturage, autopartage Mix énergétique dans les transports ; Qualité de l'air	Michel Destot et Philippe Goujon	78
Club du Dernier Kilomètre de Livraison (CDKL)	Com'Publics	Logistique urbaine	Valérie Lacroute, Razzy Hammadi,	26
Club du Deux-Roues Motorisé (C2RM)	Com'Publics	Deux-roues motorisés	Jérôme Lambert, Stéphane Travert et Philippe Vitel	6
Club France Terre de Tourisme	Com'Publics	Développement du tourisme en France : formation, gouvernance territoriale et nationale, économie numérique, fiscalité	Olivier Cadic, Luc Carvounas, Daniel Fasquelle, Pascal Terrasse	178
Club Mer & Océan	Com'Publics	L'espace maritime	Philippe Folliot, Jérôme Bignon, Michel Delebarre, Gwendal Rouillard, Edouard Philippe	95
Club Mieux vivre en ville – la sécurité pour tous	Com'Publics	Sécurité	François Pupponi, Gérard Hamel, Xavier Lemoine, Francis Vercamer, Jacques Bangou	36
Club parlementaire Automobile & Mobilité	Anthenor Public Affairs	Sujets en lien avec l'avenir de l'automobile et les politiques publiques en matière de mobilité (voiture connectée, autopartage...)	Hugues Fourage, et Jean-Marie Tetart	Aucun – les parlementaires participant à nos rencontres n'ont pas de statut de membre, notamment pour éviter toute confusion avec les groupes d'études

Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activités (déjeuners, réunions...) au cours de l'année 2015
Financeurs : Alphabet, BMW, ENGIE-Ineo, Comité Français Butane Propane, Compagnie Nationale du Rhône, Confédération Générale des Planteurs de Betteraves, DBT, EDF, EFFIA, FEDA, Flexfuel Company, Fondation Prince Albert II de Monaco, GRDF, MAAF, McPHY, Michelin, Mini, Mobivia, Nissan, Symbio FCell, Toyota, Tesla,	Aucun	9 conférences, 3 journaux
Astre City, AVERE, Cofely Ineo-ENGIE, Concerto European Developper, Fédération Nationale des Métiers du Stationnement, Fondation Prince Albert II de Monaco, Fraikin, France Nature Environnement, GrDF, Groupe Gruau, Univers 4v Helem, L'argus, McPHY, Michelin, Nespresso, Nissan, Parkeon, Pitch promotion, Raisinor, SEMMARIS, Scania, SNCF Logistics, Star's Service, Symbio FCell, Voies Navigables de France	Aucun	6 conférences, 2 journaux
CSIAM	Aucun	1 conférence 1 journal
SYNHORCAT, FNHPA, Fédération nationale des Gîtes de France, Fédération nationale des Offices de Tourisme de France, Lucien Barrière, Groupe Pierre et Vacances, Société Central Hotel, La France du Nord au Sud, ANMSM, Atout France	Aucun	1 petit déjeuner- débat 1 déjeuner réunion 1 colloque 2 journaux
Armateurs de France, Association océanides, CESER, Cluster maritime français, FIAC, Fondation Albert II, Institut océanographique	Aucun	Rencontres parlementaires de la mer et du littoral, 2 déjeuners, 2 petits-déjeuners, 3 journaux
Spallian, Inéo groupe Engie, Société centrale canine, Indigo, CJCS, Dalkia groupe EDF, Agrepi	Aucun	1 cocktail, 1 petit-déjeuner/ débat
10 structures (entreprises, fédérations professionnelles, établissements publics) à l'exclusion de toute entité extérieure au secteur de l'automobile et de la mobilité	Aucun	1 dîner-débat

Dénomination du club	Société organisatrice du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)	Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)
Club parlementaire de la protection sociale	Anthenor Public Affairs	Sujets en lien avec les politiques publiques en matière de protection sociale, l'assurance maladie, les régimes de retraite (enjeux du vieillissement de la population, avenir de l'hôpital public, généralisation du tiers payant...)	Pascal Terrasse et Arnaud Robinet	Aucun – les parlementaires participant à nos rencontres n'ont pas de statut de membre, notamment pour éviter toute confusion avec les groupes d'études
Club parlementaire Nouvelle révolution industrielle	Anthenor Public Affairs	Sujets en lien avec l'innovation industrielle et l'économie numérique, les nouveaux modèles économiques qui dérivent de ces évolutions, l'accompagnement de l'innovation par les pouvoirs publics (structures d'aides aux start-up, coopération avec le monde de la recherche, épargne, fiscalité...)	Olivier Faure et Laure de La Raudière,	Aucun – les parlementaires participant à nos rencontres n'ont pas de statut de membre, notamment pour éviter toute confusion avec les groupes d'études
Club parlementaire Sport	Anthenor Public Affairs	Sujets en lien avec la réglementation et la législation du sport, et les politiques publiques du sport en France (sport & éthique, place du sport dans le projet de loi de santé, gouvernance du sport français, formation et reconversion des sportifs de haut niveau...)	Pascal Deguilhem, Sophie Dion et Jean-Jacques Lozach,	Aucun – les parlementaires participant à nos rencontres n'ont pas de statut de membre, notamment pour éviter toute confusion avec les groupes d'études
Club parlementaire sur l'Avenir de l'Audiovisuel et des Médias	Anthenor Public Affairs	Sujets en lien avec la réglementation, la législation, les enjeux économiques de la filière audiovisuelle et des médias (compétitivité de la filière audiovisuelle française, marché unique du numérique, dividende numérique, télévision payante...)	Franck Riester, et Michel Francaix,	Aucun – les parlementaires participant à nos rencontres n'ont pas de statut de membre, notamment pour éviter toute confusion avec les groupes d'études

Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activités (déjeuners, réunions...) au cours de l'année 2015
25 structures (compagnies d'assurance, mutuelles, institutions de prévoyance, caisses, syndicats professionnels) à l'exclusion de tout industriel de la santé	Aucun	3 dîners-débats
4 structures (entreprises, fédérations professionnelles, établissements publics)	Aucun	1 dîner-débat
20 structures (entreprises, fédérations sportives, ligues sportives, établissements publics), à l'exclusion de toute entité extérieure au secteur du sport	Aucun	4 dîners-débats
30 structures (entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles, établissements publics, sociétés de droit), à l'exclusion de toute entité extérieure au secteur de l'audiovisuel et des médias	Aucun	3 dîners-débats 1 petit déjeuner

Dénomination du club	Société organisatrice du club	Sujet traité, thème des réunions	Parlementaire assurant la présidence du club (le cas échéant)	Nombre de parlementaires membres (le cas échéant)
Club pour l'investissement public (CLIP)	Com'Publics	L'ensemble des outils de la commande publique (SEMOP...)	Aucun	1
CLUB PPP	Com'publics	Contrat de partenariat/ marché de partenariat, traité selon les secteurs ou les projets	Aucun	Aucun
Club Produire en France	Com'Publics	Produire en France/ simplification des entreprises/ commande publique	André Chassaigne, Jean Grellier, Yves Jégo	150
Club vive le foie gras	Com'Publics	Filière des palmipèdes gras	Aucun	121
Douze pour l'Entreprise	Boury, Tallon & Associés	« Favoriser le dialogue entre le monde économique et les responsables politiques »	Pas de présidence de parlementaire	Aucune adhésion
Observatoire de l'œuf	Com'Publics	Filière des poules pondeuses	Germinal Peiro, Marc Le Fur et Angélique Delahaye (député européenne)	19
Parlement & Communication	Boury, Tallon & Associés	« réfléchir régulièrement avec des dirigeants d'entreprises, des experts et des représentants du monde politique sur l'évolution des idées, des techniques et des marchés dans le domaine de l'information et de la communication »	Pas de présidence de parlementaire	Aucune adhésion
Science & Débat	Boury, Tallon & Associés	« rapprocher la communauté scientifique du citoyen, favoriser l'information et la discussion sur les grandes questions liées au progrès et aux interrogations qu'il peut susciter »	Anne-Yvonne Le Dain et Patrick Hetzel	Aucune adhésion

Financeurs ou partenaires	Statut juridique (aucun, association...)	Activités (déjeuners, réunions...) au cours de l'année 2015
Pas de partenaires privés propres au CLIP	Aucun	8 petits-déjeuners, 4 journaux
Une trentaine de partenaires privés	Aucun	2 petits-déjeuners, 1 journal
Alstom, Arjowiggins, Le Slip Français, Scania, Esprit de Service, Mobivia	Aucun	3 petits-déjeuners
CIFOG	Aucun	Déjeuner débat sur l'avenir de la filière 1 journal
AFG, Ardian, ASF, Coop de France, Crédit Agricole SA, Engie, Eurazeo, FBF, Française des Jeux, Genoyer, L'Oréal, Morpho, MSD, Pfizer, PSA, TDF et Total.	Aucun	Déjeuners-débats autour de Patrick Artus, Alain Minc, Thomas Flichy de La Neuville, Olivier Hanne,...
Comité national pour la promotion de l'œuf	Aucun	2 déjeuners/ débat, 1 journal
France Télévisions, Médiamétrie, MSD, NBC Universal Global Networks, Radio France, TDF, Vivendi.	Aucun	Déjeuners-débats autour de Stéphane Lissner, Benjamin Millepied, Patrick Poivre d'Arvor, Jean-Louis Beffa, Thierry Jadot, Nathalie Rastoin,...
Covestro, Astrazeneca, Morpho, Orange et les partenariats institutionnels de l'ANR, l'ANSES, Cap Digital et CentraleSupélec.	Aucun	Déjeuners-débats autour de Stanislas Dehaene, Thomas Pesquet, Bernard Meunier, Serge Haroche, Marc Fontecave, Mac Lesggy, ...

ANNEXE N° 5 : AVIS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

AVIS N° CDP/2015-2 DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

LE COMITÉ de déontologie parlementaire,

Vu le Règlement du Sénat,

Vu les dispositions des chapitres XX *bis* à XX *quinquies* de l'Instruction générale du Bureau,

Vu la lettre par laquelle M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a saisi le 17 novembre le Comité de déontologie parlementaire d'une demande d'avis sur les conditions dans lesquelles l'appartenance de Sénateurs à des clubs parlementaires ou autres structures informelles réunissant des Sénateurs et financés par des organismes extérieurs au Sénat, et l'activité de ces structures peuvent être conciliées avec les exigences de déontologie et de transparence de l'action sénatoriale, en particulier en matière d'obligations déclaratives et de prévention de conflits d'intérêts,

Vu la délibération du Comité de déontologie parlementaire du 24 novembre 2015,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

- > Rappelant que le terme de « clubs parlementaires » désigne habituellement des associations ou structures informelles réunissant principalement des parlementaires, destinées à les informer sur les enjeux liés à un domaine ou secteur particulier et le plus souvent financées par des sociétés de relations publiques, des entreprises ou des associations professionnelles ;
- > Rappelant le principe, aux termes de l'article 5, alinéa 6 du Règlement du Sénat, de l'interdiction de la « *constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* » ainsi que les principes déontologiques, énumérés par le chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau, de défense de l'intérêt général (« *Les membres du Sénat, représentants de la Nation, exercent leur mandat dans l'intérêt général qui doit en toutes circonstances primer sur tout intérêt particulier* »), d'intégrité (« *Les membres du Sénat s'interdisent de demander, d'accepter ou de recevoir, sous quelque forme que ce soit, tout avantage matériel ou financier en contrepartie d'un acte procédant de leur mandat parlementaire* ») et de probité (« *Les membres du Sénat s'abstiennent de se placer dans une situation de conflit d'intérêts* ») ;
- > Le Comité considère comme légitimes dans leur principe les contacts de parlementaires avec les représentants de groupes économiques qui contribuent à la vie économique et sociale du pays. Cependant, dans un souci de transparence et de prévention des conflits d'intérêts, il recommande :
 - que les Sénateurs ne favorisent pas la création d'organismes extérieurs aux assemblées parlementaires comportant le terme « parlementaire » dans leur intitulé lorsque ces organismes sont financés par des groupes d'intérêts, et incitent les organismes de ce type existants à le modifier afin d'y supprimer le mot « parlementaire », de manière à éviter toute confusion avec les instances parlementaires proprement dites,
 - qu'il soit interdit aux Sénateurs de favoriser, à travers leur appartenance à ces « clubs », l'action de groupes privés dans lesquels ils détiendraient des intérêts, ou qui, plus généralement, les placeraient dans une situation potentielle de conflit d'intérêts,

- qu'en toute hypothèse, un strict cloisonnement soit observé entre ces « clubs » et les groupes d'études, dont la mission est d'éclairer la réflexion du Sénat sur un sujet déterminé, et non de relayer auprès du Sénat les intérêts de tel ou tel secteur,
- que les Sénateurs, en application de l'article LO 135-1 du code électoral, déclarent, dans le cadre des déclarations d'intérêts et d'activités qu'ils établissent auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et du Bureau du Sénat, l'appartenance à de tels « clubs », afin notamment de permettre au Bureau, le cas échéant, d'alerter les intéressés sur l'existence éventuelle de situations de conflit d'intérêts,
- que les Sénateurs, conformément au guide de bonnes pratiques annexé au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, procèdent en outre à une déclaration orale de leur appartenance à ces clubs à l'occasion de débats en commission ou en délégation, voire en séance publique, portant sur la thématique concernée, et s'abstiennent d'accepter la fonction de rapporteur si leur appartenance à ces clubs leur paraît de nature à les placer dans une situation potentielle de conflits d'intérêts,
- que les Sénateurs, en application du III du chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau, déclarent les invitations financées par ces clubs, ainsi que les cadeaux offerts par ces derniers dont le montant excède 150 €,
- que la réunion dans l'enceinte du Palais du Luxembourg de clubs financés en tout ou partie par des groupes d'intérêts soit interdite, sauf dérogation expresse accordée par le Conseil de Questure,
- que, de façon générale, les Sénateurs soient attentifs, pour eux-mêmes et pour leurs collaborateurs parlementaires, aux conditions de leur participation à ces « clubs » ainsi qu'à l'origine et aux modalités du financement de ces derniers, et qu'ils veillent notamment à ce que, pour chaque manifestation, colloque ou publication parrainés par ces « clubs », les sommes versées par les contributeurs financiers soient connues de tous les participants dans une démarche globale de transparence.

ANNEXE N° 6 : CHARTE DE DÉONTOLOGIE PROFESSIONNELLE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSEILS EN LOBBYING ET AFFAIRES PUBLIQUES

Article 1 : Définition

Le lobbying et les affaires publiques visent à représenter, auprès des acteurs de la décision publique, les intérêts d'une entreprise, d'une organisation professionnelle, d'une association ou d'un organisme public au travers d'un partage d'information contradictoire et équilibré.

Le conseil en lobbying et affaires publiques conseille des entreprises, organisations professionnelles, associations ou organismes publics et propose un soutien stratégique et opérationnel pour les accompagner.

EXERCICE DE LA PROFESSION

Article 2 : Statut professionnel

La profession de conseil en lobbying et affaires publiques peut s'exercer soit à titre individuel, soit en tant que salarié au sein d'une société de conseil.

Article 3 : Probité professionnelle

Toute condamnation pénale ou civile pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs interdit l'exercice de la profession.

Article 4 : Incompatibilités professionnelles

L'exercice de la profession de conseil en lobbying et affaires publiques est strictement incompatible avec :

- > tout mandat politique électif national ou européen ;
- > tout emploi salarié au sein d'un cabinet ministériel, des assemblées parlementaires ou dans les fonctions publiques.

Article 5 : Absence de rémunération des élus et agents publics

Le conseil en lobbying et affaires publiques s'interdit de rémunérer, à titre permanent ou temporaire et sous quelque forme que ce soit, tout élu national, collaborateur parlementaire, membre d'un cabinet ministériel.

Concernant les missions d'expertise ponctuelles de représentants des fonctions publiques ou le recrutement d'anciens fonctionnaires, le conseil en lobbying et affaires publiques se conforme aux règles applicables.

Article 6 : Obligation de moyens

Le conseil en lobbying et affaires publiques recommande la stratégie et les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de ses clients. Il participe à la mise en œuvre des missions définies en commun avec ses clients. Il est soumis à une obligation de moyens.

RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS

Article 7 : Transparence dans les contacts

Dans les contacts qu'il noue avec les représentants des pouvoirs publics et les élus, le conseil en lobbying et affaires publiques déclare son identité et les intérêts qu'il représente.

Article 8 : Accès aux institutions et circulation en leur sein

Le conseil en lobbying et affaires publiques ne requiert pas d'accès particulier ou privilégié aux institutions.

Toutefois, lorsqu'un registre volontaire est mis en place par une assemblée parlementaire ou une institution, nationale, européenne ou internationale, il se conforme aux règles d'accès et de circulation édictées par ce registre, qu'il s'y inscrive ou non.

Article 9 : Respect des règlements et codes de conduite

Le conseil en lobbying et affaires publiques respecte les règlements intérieurs des assemblées représentatives et institutions nationales, européennes et internationales.

Il souscrit de même aux principes des codes de conduite correspondants lorsqu'ils ont été mis en place, en particulier à l'Assemblée nationale, au Sénat, au Parlement européen et à la Commission européenne.

Il tient compte des recommandations émises par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique portant sur les relations des représentants d'intérêts avec les acteurs de la vie publique.

Article 10 : Documents officiels, colloques et clubs

Le conseil en lobbying et affaires publiques respecte les règles en vigueur pour l'obtention et la diffusion de documents officiels et s'interdit notamment de les distribuer à des fins lucratives.

Il s'interdit également d'organiser, dans l'enceinte des institutions, des colloques, réunions, clubs et manifestations au cours desquels les participants extérieurs seraient invités à intervenir sous condition d'une participation financière.

Il s'interdit par ailleurs l'usage à des fins commerciales dudit colloque ou club de tout logo officiel ou de toute référence à une institution. Il veille à garantir une approche pluraliste et non-partisane, transparente et équitable dans les conditions d'inscription ou d'adhésion aux colloques, clubs et manifestations qu'il organise. Il s'engage enfin à rendre public le nom des partenaires financiers de ces événements, sur un site internet ou sur le lieu d'organisation de ces événements.

PRESCRIPTIONS

Article 11 : Conflit d'intérêts

En cas de risque de conflit d'intérêts entre ses clients sur des objectifs similaires ou concurrents, le conseil en lobbying et affaires publiques s'oblige à les en informer.

Article 12 : Obligation de confidentialité

En raison du caractère stratégique des dossiers traités, le conseil en lobbying et affaires publiques est tenu à une obligation de confidentialité et, souvent, au secret professionnel.

Article 13 : Respect des bonnes pratiques, des lois et des règlements

Le conseil en lobbying et affaires publiques attire l'attention de son client lorsque ses objectifs ou les moyens envisagés pour les atteindre, sans être contraires à un quelconque usage ou règle, sont inappropriés ou disproportionnés.

Lorsqu'ils sont contraires aux bonnes pratiques professionnelles ou aux règlements et lois en vigueur, il alerte son client et s'interdit d'y participer.

Article 14 : Intégrité de l'information transmise

Le conseil en lobbying et affaires publiques s'engage à ne diffuser ou relayer qu'une information la plus honnête et la plus rigoureuse disponible, sur la base de ce que les entreprises, organisations professionnelles, associations ou organismes publics ayant recours à ses services mettent à sa disposition.

Article 15 : Respect de la Charte et sanctions possibles

Chaque membre de l'AFCL s'engage à respecter les principes énoncés dans cette Charte dans chacune des missions qui lui est confiée et à les faire respecter au sein de sa société de conseil.

Tout manquement à ces principes est passible d'une suspension d'adhésion, prononcée par le bureau de l'AFCL, voire d'une radiation de l'association, prononcée par l'Assemblée générale de l'AFCL.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ASSEMBLÉE NATIONALE :

- > M. David Habib, Vice-président ;
- > M. Bernard Roman, Questeur ;
- > M. René Dosière, Député de l'Aisne ;
- > M. André Santini, Député des Hauts de Seine, président du club des Amateurs de havanes ;
- > M. Christophe Sirugue, Député de Saône-et-Loire ;
- > M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, Déontologue ;
- > M^{me} Catherine Leroy, Cheffe de division.

SÉNAT :

- > M^{me} Jacqueline Gourault, Vice-présidente ;
- > M. Jean-Léonce Dupont, Questeur ;
- > M. François Pillet, Sénateur du Cher, Président du Comité de déontologie parlementaire ;
- > M. Jean Cabannes, Directeur des services.

ASSOCIATION DES CONSEILS EN LOBBYING ET AFFAIRES PUBLIQUES (AFCL) :

- > M. Fabrice Alexandre, Président ;
- > M. Nicolas Bouvier, Vice-président ;
- > M^{me} Agnès Dubois Colineau, Secrétaire générale.

ASSOCIATION PROFESIONNELLE DES RESPONSABLES DES RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS (ARPP) :

- > M. Laurent Mazille, Président ;
- > M^{me} Marie-Therese Suart-Fioravante, Membre du conseil d'administration.

SÉANCE PUBLIQUE :

- > Mme Capucine Fandre, Présidente ;
- > M^{me} Guillemette de Durfort, Directrice conseil associée.

COM'PUBLICS :

- > M. Marc Teyssier d'Orfeuil, Directeur général ;
- > M^{me} Angeline Charbonnier, Directrice adjointe.

RIVINGTON :

- > M. Laurent Lotteau, Président

ANTHENOR :

- > M. Gilles Lamarque, Directeur général

BOURY, TALLON & ASSOCIÉS :

- > M. Pascal Tallon, Directeur général ;
- > M. Guillaume Labbez, Directeur associé ;
- > M. Antoine Piot, Directeur associé ;
- > M^{me} Meryl Offroy, consultante.

CLUB OBJECTIF BIO :

- > M. Julien Adda, Délégué général.

FÉDÉRATION FRANÇAISE DE LA MAROQUINERIE :

- > M. Edgard Schaffhauser, Délégué général ;
- > M. Martin Lippmann, Attaché au délégué général.

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES :

- > M. Jean Jacques Hyest, Membre du Conseil constitutionnel, ancien président de la commission des lois du Sénat ;
- > M. Jean Gicquel, Professeur émérite de droit public, ancien déontologue de l'Assemblée nationale ;
- > M. Jacques Saint-Laurent, Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec.

PARTICIPATION À LA RÉUNION DU CLUB PARLEMENTAIRE LES DOUZE POUR L'ENTREPRISE, LE 3 FÉVRIER 2016

Sur proposition de M. Pascal Tallon, les rapporteures de la Haute Autorité ont participé à une réunion du club parlementaire *Les Douze pour l'entreprise*, le 3 février 2016, dans les salons du restaurant *Laurent* (Paris 8^e). Cette réunion était consacrée à une rencontre avec M. Patrick Artus, professeur d'économie et chef économiste chez Natixis, autour de la parution de son livre *La Folie des banques centrales*. Les réunions du club *Douze pour l'entreprise* sont organisées par *Boury, Tallon et associés* et financées par le secteur privé⁸⁴.

Les frais de participation des rapporteures à ce déjeuner ont été pris en charge par la Haute Autorité.

DÉPLACEMENT À BRUXELLES, LE 17 MARS 2016

- > M^{me} Sylvie Guillaume, Vice-Présidente du Parlement européen chargée de la transparence
- > M. Richard Corbett, Député au Parlement européen, rapporteur pour la révision du Règlement du Parlement
- > M. Kristian Knudsen, Directeur Général à la Direction générale de la présidence du Parlement européen, Mme Maria Gandolfo, M. Florian Carmona et M^{me} Barbara Toszegi, administrateurs
- > M. Martin Kroeger, Coordinateur du registre commun de transparence de l'UE et les administrateurs chargés du registre
- > M. Michel Loubry, Directeur pour la région Ouest de *PlasticsEurope*, M^{me} Véronique Fraigneau et M. Malik Duhaut.
- > M. Daniel Freund, Coordinateur du projet *EU Integrity Watch*, *Transparency International EU*.

⁸⁴_ Financeurs mentionnés sur l'invitation : Association française de la gestion financière, Ardian, Association des sociétés financières, Coop de France, Crédit Agricole SA, Engie, Eurazeo, Fédération bancaire française, La Française des jeux, Genoyer, L'Oréal, Morpho, MSD, Pfizer, PSA, TDF et Total.

**Directeur de la publication
et responsable de la rédaction**

Jean-Louis Nadal

Éditeur

Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

98-102 rue de Richelieu

75002 - Paris

Conception et réalisation

LUCIOLE - 75002 Paris

Impression

Imprimé sur les presses de l'imprimerie
Desbouis Grésil sur un papier Magno
satiné certifié PEFC pour une gestion
durable des forêts.

HATVP 

98-102 RUE DE RICHELIEU
75002 PARIS
WWW.HATVP.FR