Les dispositions à l'Assemblée nationale et au Sénat concernant le lobbying

avril 2009

Cet article en archive sera bientôt mis à jour.

Articles les plus récents du site d'Adéquations concernant la régulation du lobbying et la prévention des conflits d'intérêts : voir [ICI](#)

Depuis plusieurs années, la question de la transparence et de l'encadrement des activités de lobbying en direction de la décision publique est à l'ordre du jour en France, en raison du développement de pratiques de pression, notamment sur les députés et sénateurs. Le 2 juillet 2009, le bureau de l'Assemblée nationale a adopté « des règles de transparence et d'éthique applicables à partir d'octobre 2009 à l'activité des représentants d'intérêts (ou lobbyistes) à l'Assemblée nationale », et le bureau du Sénat a adopté des règles le 7 octobre 2009 pour une entrée en vigueur en janvier 2010. Les organisations de la société civile déplorent le manque de concertation et de débat public sur ces enjeux essentiels pour la démocratie.

Sommaire de cet article

- [Repères et contexte](#)
- [Les propositions des député-es P. Beaudoin et A. Grosskost](#)
- [Le rapport Charié, en 2008](#)
- [La Délégation Marc Le Fur en 2008 - Le règlement en 2009](#)
- [L'encadrement de l'action des groupes d'intérêts au Sénat](#)
- [Quel débat public ?](#)

Repères et contexte

En décembre 2005, la démonstration de téléchargement par la FNAC et Virgin dans une salle attenante à l'hémicycle au moment du houleux débat sur le projet de loi relatif aux droits d'auteurs (DADVSI), avait choqué un certain nombre de parlementaires. En 2006 le patron de Suez invite une vingtaine de députés à assister aux matchs de la Coupe du monde de football en Allemagne en pleine discussion sur la fusion GDF-SUEZ. Simultanément paraît le livre d'investigation des journalistes Nouzille et Constanty *Députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale* et le documentaire *Le Lobbying au coeur du pouvoir* de Nicolas Bourgoïn sur Canal+.

Parallèlement, la Commission européenne avait lancé en 2005 une initiative en matière de transparence [1] dont l'objet est de « rétablir le lien entre l'Europe et ses citoyens » et de « combler le fossé à la fois physique et psychologique qui les empêche de comprendre ce que fait l'Europe et pourquoi son action est si importante ». La Commission entend ainsi gagner en efficacité et en légitimité et place la réalisation de ces objectifs au premier rang de ses priorités 2005-2009.

En France des groupes de travail parlementaires se sont mis en place sur le lobbying (cf. ci-dessous). Leurs travaux, menés très discrètement, avaient connu une accélération au moment de la [parution en mai 2009 d'un document jugé provoquant d'un des principaux cabinets de lobbyistes en France](#). Cette étude donnait un véritable "mode d'emploi" pour aider les lobbyistes à utiliser les nouveaux pouvoirs du Parlement et les procédures prévues par la réforme des institutions de juillet 2008, pour mieux influencer les décideurs...

Les propositions des député-es P. Beaudoin et A. Grosskost

Dès 2006, les députés UMP Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost avaient proposé une [résolution](#) modifiant le règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts. Ils demandaient la mise en place d'un registre afin d'identifier et de répertorier les représentants des groupes d'intérêts qui suivent l'activité législative ainsi que de s'assurer pleinement du contrôle des allées et venues de ces représentants. Un code de conduite élaboré par le bureau de l'Assemblée nationale devait être intégrée dans son instruction générale.

La proposition de résolution en 2006

L'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale est complété par huit alinéas ainsi rédigés :

« Les questeurs sont responsables de la délivrance de laissez-passer nominatifs, d'une durée de validité maximale d'un an, aux personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux de l'Assemblée nationale en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers.

« En contrepartie, ces personnes doivent :

« 1. respecter le code de conduite figurant dans l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale ;

« 2. s'inscrire sur un registre tenu par les questeurs.

« Ce registre est mis à la disposition du public, sur demande, au Bureau de l'Assemblée nationale. Il est en libre consultation sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

« L'accès au Palais Bourbon exclut la possibilité de circuler ou de stationner dans les enceintes qui sont exclusivement réservées aux députés telles qu'elles sont définies par le Bureau de l'Assemblée nationale.

« Les dispositions d'application des cinq alinéas précédents sont précisées dans l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

« Le Bureau de l'Assemblée nationale se réserve le droit de suspendre la validité des laissez-passer nominatifs mentionnés au 3° en cas de non respect du code de conduite par leurs détenteurs. Cette suspension sera mentionnée au registre. »

En septembre 2007, sous la 13ème législature, les mêmes député-es, soutenu-es par plus de 100 parlementaires, renouvellent leur proposition de résolution. En complément de son adoption, ils préconisent que l'Assemblée nationale saisisse cette occasion pour :

- définir et encadrer l'organisation des groupes d'études, qui se verraient attribuer l'organisation des voyages d'études ;
- confier la gestion des colloques parlementaires aux commissions permanentes concernées ;
- créer une base de données où chaque groupe d'intérêts enregistré pourrait déposer ses expertises et ses positions ;
- mettre en place un statut des collaborateurs parlementaires.

D'autre part, un [groupe d'études « pouvoirs publics et groupes d'intérêt »](#), sous la co-présidence des députés Grosskost et Beaudouin est chargé d'étudier la question du lobbying dans l'ensemble des réseaux institutionnels et de pouvoirs. Il a pour but d'examiner les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêts, qu'ils soient économiques, sociaux ou citoyens, et de proposer des solutions d'encadrement de ces pratiques. Les deux co-présidents ont été auditionnés par la délégation spéciale. Le député Charié n'a pas souhaité faire partie de ce groupe d'étude.

Le rapport Charié, en 2008

En janvier 2008, Jean-Paul Charié, député UMP, sans concertation avec les députés Grosskost et Beaudouin, présente à la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire un [rapport d'information sur le lobbying \(appelé Livre bleu\)](#), extrêmement favorable aux lobbyistes, qui préconise également une modification du Règlement de l'Assemblée nationale afin de mettre en place :

- un registre national des lobbyistes pour faciliter leur identification et leurs échanges avec les parlementaires ;
- une salle réservée aux lobbyistes proche de l'hémicycle ;
- la mise à disposition des documents parlementaires ;
- une consultation préalable des lobbyistes par les rapporteurs ;
- un annuaire des parlementaires par spécialisation ;
- une révision du dispositif d'organisation des colloques parlementaires.

La Délégation Marc Le Fur en 2008 - Le règlement en 2009

En mars 2008, le président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer confie au député Marc Le Fur, la présidence d'une [délégation spéciale sur la question du lobbying](#) au sein de l'Assemblée nationale. La question du lobbying a finalement été traitée dans le cadre des [travaux sur la modification du règlement de l'Assemblée nationale](#), faisant suite à la réforme des institutions (Loi de juillet 2008).

Finalement, le bureau de l'Assemblée nationale a adopté, le 2 juillet 2009, « des règles de transparence et d'éthique applicables à partir d'octobre 2009 à l'activité des représentants d'intérêts (ou lobbyistes) à l'Assemblée nationale » : badges d'accès d'une journée attribués aux « représentants d'intérêts publics ou privés figurant sur une liste qui sera rendue publique ; code de conduite stipulant que « dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent ».

- [Consulter le règlement sur le lobbying et le code de conduite](#)
- La réaction du Réseau ETAL : [Les règles d'encadrement des groupes d'intérêt décidées par l'Assemblée nationale sont insuffisantes](#)

L'encadrement de l'action des groupes d'intérêts au Sénat

Le 30 avril 2009, sur proposition du président Gérard Larcher, le Bureau du Sénat a chargé Jean-Léonce Dupont, Vice-Président du Sénat, René Garrec, Questeur délégué, et trois membres de la Délégation en charge du statut du Sénateur, Christiane Demontès, Michelle Demessine et Jean-Paul Virapoullé, de réfléchir aux mesures pour réguler les activités des groupes d'intérêt, "dans un souci de transparence des travaux du Sénat et de garantie d'indépendance des Sénateurs, mais aussi avec l'objectif d'assurer des échanges constructifs avec l'environnement économique et social du Parlement". (Lire le [Communiqué du Sénat](#)).

Le 1er juillet 2009, Jean-Léonce Dupont, vice-Président du Sénat et président du groupe de travail sur les groupes d'intérêt, a dressé un "bilan des réflexions conduites pour que les groupes d'intérêt et leurs activités soient mieux encadrés. Il a présenté un panorama de la situation à l'étranger et a ouvert trois pistes permettant de préciser les droits et devoirs des groupes d'intérêt au Sénat :

- la transparence sur l'identité de leurs représentants ayant accès au Palais du Luxembourg et sur leurs activités ;
- la déontologie applicable à ces représentants et leur participation ou leur soutien à certains colloques organisés au Sénat ;
- l'équité dans l'expression des intérêts des différentes composantes de la société civile, ce qui pose

notamment la question des invitations et des déplacements proposés notamment aux groupes d'études".

La "question complexe de la traçabilité des propositions pouvant, parfois, constituer une contribution des groupes d'intérêt au travail parlementaire" a été posée.

Le Réseau ETAL a été auditionné au Sénat le 29 septembre 2009 par Jean-Léonce Dupont, Vice-Président du Sénat, et lui a fait part de ses analyses : voir le [compte rendu d'audition](#).

Parution des premières d'encadrement du lobbying au Sénat, 7 octobre 2009

Le Bureau du Sénat a adopté le 7 octobre 2009 une réglementation, applicable au 1er janvier 2010, concernant l'accès des représentants de groupes d'intérêts au Sénat. Ainsi "le droit d'accès au Sénat est accordé, dans les conditions déterminées par les Questeurs, aux représentants des groupes d'intérêt inscrits sur un registre public et qui s'engagent à respecter un code de conduite défini par le Bureau".

- [Consulter le règlement](#)
- [Les réactions du Réseau ETAL](#)

Quel débat public ?

Les dispositions mises en place à l'Assemblée nationale et au Sénat n'ont fait l'objet d'aucun débat public et les medias ne s'y sont qu'assez peu intéressés - de même que les députés et sénateurs eux-mêmes.

Alors que les dispositions rendues publiques en juillet par le Bureau de l'Assemblée nationale pour réglementer le lobbying considèrent que le lobbying constitue une forme d'expression de la société civile utilisée par des entreprises, des groupements professionnels mais également par des syndicats, des ONG, des associations..., la délégation qui les a préparée n'a procédé à aucune audition systématique d'ONG, d'associations : la liste des structures auditionnées comporte quasi exclusivement des représentants de lobbyistes.

La Loi constitutionnelle adoptée en juillet 2008 par la Parlement et le Sénat en congrès pour réformer les institutions n'avait pas abordé la question cruciale du lobbying, des conflits d'intérêt et du "pantouflage".

Des organisations de la société civile continuent à demander un débat public et font des propositions par le biais de lettres ouvertes.

- [Action du réseau ETAL](#)
- [Action de Transparency International](#)

En avril 2008, au moment de l'examen de la loi sur les OGM, députés et sénateurs Verts avaient déposé une demande [2] de création d'une commission d'enquête au niveau des deux Assemblées afin de faire "toute la lumière" *sur les liens éventuels pouvant exister entre députés, sénateurs et groupes politiques du Parlement d'une part et entreprises semencières d'autre part.*

P.-S.

- [Vue d'ensemble de notre rubrique "Action lobbying"](#)
- [Liste de tous les articles consacrés à ce thème](#)

Notes

[1] Initiative qui fait suite au Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe (juillet 2005) et au « Plan D » pour Démocratie-Dialogue-Débat d'octobre 2005.

[2] signée par les quatre députés Verts Martine Billard, Yves Cochet, François de Rugy et Noël Mamère ainsi que par les cinq sénatrices et sénateurs Verts Marie Blandin, Alima Boumediene-Thiery, Jean Desessard, Jacques Muller et Dominique Voynet.