

Lobbying vs trafic d'influence : deux actes jumeaux, deux régimes antinomiques

le 2 avril 2026

PÉNAL

Auteur : Islam Hamdoune

Les personnes physiques ou morales exerçant une activité de représentation d'intérêts sont tenues de procéder à la déclaration annuelle d'activités dans un délai de trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (modifiée par la loi Sapin II n° 2016-1691 du 9 déc. 2016) et du décret d'application n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. À défaut de déclaration le 31 mars, des courriels de relance sont adressés durant le mois d'avril aux personnes concernées, avant que la liste des entreprises faisant défaut ne soit publiée sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Au 15 septembre 2025, 330 entités avaient manqué à leurs obligations déclaratives et figuraient sur le site de la HATVP. Ces entreprises sont vivement encouragées à finaliser leurs déclarations. Même une déclaration tardive permet de retirer le nom de l'entreprise de la liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune information et d'éviter toute sanction ou saisine du parquet.

Mais comment distinguer les activités de représentation d'intérêts, légales si elles sont déclarées, des faits susceptibles d'être qualifiés de trafic d'influence, punis de cinq ans d'emprisonnement ?

Une distinction classique mais insuffisante

Une action de représentation d'intérêts est définie par la réunion de plusieurs conditions : (i) une activité d'influence ; (ii) initiée par le représentant d'intérêts ; (iii) portant sur une décision publique ; (iv) auprès d'un responsable public.

Le trafic d'influence est, quant à lui, une infraction réprimée par les articles 433-2 et 432-11 du code pénal. Il consiste à recevoir un avantage quelconque pour favoriser les intérêts d'une personne physique ou morale auprès des pouvoirs publics. L'importance de l'influence n'a pas d'impact : ce qui compte, c'est l'obtention d'un avantage pour un tiers auprès d'une autorité publique.

La représentation d'intérêts constitue un droit dès lors qu'elle fait l'objet d'une déclaration ; le trafic d'influence constitue un délit. Pourtant, en pratique, l'acte en question est souvent comparable, voire identique.

Traditionnellement, il est considéré que la distinction tient au nombre d'acteurs : le trafic d'influence implique un intermédiaire qui monétise son influence pour obtenir une décision favorable au bénéfice d'un tiers. À l'inverse, la représentation d'intérêts correspond à une activité de *lobbying* exercée directement par la personne intéressée auprès du décideur public pour obtenir une décision favorable.

Le contact direct entre la personne intéressée et le décideur retire à l'opération son caractère lucratif tiré de la monétisation de l'influence de l'intermédiaire. Si une contrepartie est prévue en échange direct d'une décision favorable, il s'agit alors d'un pacte de corruption. Si l'activité d'influence prospère sans contrepartie, alors la représentation d'intérêts est légale et doit être déclarée à la HATVP.

Cette distinction qui a le mérite d'être simple et mathématique est pourtant erronée ou *a minima* insuffisante. En réalité, beaucoup de représentants d'intérêts – agences d'affaires publiques,

cabinets de conseil ou de communication – exercent leurs activités auprès des responsables publics au bénéfice de tiers en échange d’une rémunération versée par ces derniers.

Le schéma tripartite pouvant donc exister dans l’une comme dans l’autre des pratiques, le nombre de participants est insuffisant pour distinguer l’une de l’autre.

Des critères matériels inopérants

Par ailleurs, l’élément matériel du trafic d’influence et l’action d’influence de la représentation d’intérêts sont souvent identiques : rencontres physiques, conversations téléphoniques, correspondances écrites, discussions informelles ou réunions en tête-à-tête, organisation d’entrevues avec le titulaire d’une charge publique, invitation ou organisation d’évènements, rencontres ou activités promotionnelles, établissement d’une correspondance régulière, etc.

Ces activités sont listées en annexe du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d’intérêts. Elles ne sont pas interdites dès lors qu’elles sont déclarées dans les conditions prévues par le même texte et par la loi Sapin II.

Mais ces mêmes activités peuvent constituer le support d’un acte de trafic d’influence. Par définition, l’influence ne peut être exercée que par un contact qui se matérialise par des correspondances, des rencontres, des réunions et des événements.

L’acte en lui-même ne peut donc pas suffire à distinguer une activité légale d’une autre prohibée.

De la même façon, la décision publique visée dans le cadre d’une activité de représentation d’intérêts et celle espérée dans un schéma de trafic d’influence peuvent être de même nature.

Le décret précité précise que les décisions à influencer sont notamment les lois, les ordonnances de l’article 38 de la Constitution, les actes réglementaires, les marchés publics et contrats de concession, les contrats valant autorisation d’occupation du domaine public et « les autres décisions publiques ». La dernière catégorie, dont les contours ne sont pas précisés, élargit le champ à certaines décisions individuelles à enjeu majeur et plus globalement, à toute décision prise par une personne publique.

L’article 433-2 du code pénal, qui réprime le trafic d’influence, vise au titre des décisions recherchées l’obtention de distinctions, emplois, marchés ou « toute autre décision favorable de la part d’une autorité ou d’une administration publique ». Cette dernière catégorie *omnibus* rejoint son homologue dans la liste des décisions visées par la représentation d’intérêts.

Partant, la décision publique espérée pouvant aussi être similaire, elle ne constitue pas un critère suffisant pour qualifier une activité de représentation d’intérêts en infraction de trafic d’influence en raison de l’objectif recherché.

Ainsi, une activité de représentation d’intérêts légale et légitime ne peut être distinguée d’un acte de trafic d’influence ni par le nombre de participants, ni par l’action d’influence, ni par la décision publique visée.

Une distinction en réalité sémantique et fonctionnelle

En réalité, la distinction est plus subtile, mais elle est sémantique.

Le terme « trafic d’influence » revêt une connotation négative tenant à la définition même du terme trafic, qui signifie un commerce plus ou moins clandestin, immoral ou illicite. Étymologiquement, « trafic » provient de l’italien *traffico* (commerce), lui-même déverbal de *trafficare* (pratiquer le cabotage ; commercer, vendre).

Le caractère mercantile est intrinsèque au trafic d’influence : l’intermédiaire fait commerce de son influence, qui constitue le produit même de la transaction.

À l'inverse, les agents de représentation d'intérêts – communément appelés *lobbies* – sont rémunérés pour exercer les activités de représentation auprès des pouvoirs publics pour le compte de leurs clients. La rémunération repose sur un travail de conseil en stratégie, de préparation d'études, d'expertises ou de supports techniques visant à orienter la décision publique en faveur du mandant. Les *lobbies* œuvrent pour une prise de décision éclairée, en fournissant des informations nécessairement favorables à leurs clients, mais essentielles pour éclairer le décideur public.

C'est l'idée que les pouvoirs publics ne peuvent prendre de bonnes décisions publiques sans prendre en considération les acteurs du secteur concerné, et les *lobbies*, mandatés par ces derniers, les accompagnent dans l'expression de leur position auprès des décideurs publics en leur apportant de la technicité, de la méthode et de la persuasion.

C'est l'idée aussi que les représentants publics dont la légitimité est tirée de l'onction du suffrage, et pas nécessairement de compétences techniques particulières, doivent être éclairés sur les enjeux des décisions qu'ils sont amenés à prendre.

Il s'agit d'un plaidoyer *pro domo*, qu'il soit effectivement exercé par la personne privée ou par un représentant mandaté à cet effet (un lobbyiste), sans certitude de succès et sans que l'influence supposée auprès du décideur public ne soit monétisée. En réalité, c'est la technique, la stratégie ou même l'éloquence qui sont la contrepartie de la rémunération de l'intermédiaire, et non l'usage de son influence ou le bénéfice de son carnet d'adresses.

Des représentants d'intérêt dont c'est le métier ont déjà fait l'objet de condamnations pénales pour trafic d'influence pour avoir monnayé leur réseau d'influence, plutôt qu'une prestation de conseil en stratégie (Crim. 4 mai 2011, n° 10-85.381 P ; 5 nov. 2003, n° 02-85.513).

Les *lobbies* sont souvent critiqués au motif qu'ils feraient passer les intérêts personnels de leurs mandants avant les intérêts permanents de l'État, mais ils occupent une fonction dans l'appareil de l'État qui est indissolublement liée à l'exercice démocratique. Ils permettent de protéger la pluralité d'opinions et d'associer toutes les parties prenantes aux décisions publiques.

Cependant, cette nuance ténue entre une activité légale qui doit être déclarée et une autre illégale qui est réprimée doit faire l'objet d'une clarification législative ou d'un effort pédagogique auprès du public, car l'incertitude qui en résulte est incompatible avec la prévisibilité attendue de la loi pénale. Dans ce contexte, il est préférable de solliciter l'accompagnement d'un professionnel du droit pour se conformer aux obligations légales et anticiper efficacement les risques pénaux.