

N° 135
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

22 mai 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à prévenir les ingérences étrangères en France

(procédure accélérée)

Le Sénat a modifié, en première lecture, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^e législature) : 2150, 2343 et T.A. 269.

Sénat : 479, 595, 596 et 593 (2023-2024).

Article 1^{er}

- ① I. – La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifiée :
- ② 1° Après la section 3 *bis* du chapitre I^{er}, est insérée une section 3 *ter* ainsi rédigée :
- ③ « Section 3 *ter*
- ④ « **Transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger**
- ⑤ « Art. 18-11 et 18-12. – (*Supprimés*)
- ⑥ « Art. 18-12-1. – I. – Sont tenues de déclarer leurs activités d'influence auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les conditions fixées par la présente section, les personnes physiques ou morales exerçant, sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger mentionné au II et aux fins de promouvoir les intérêts de ce dernier, une ou plusieurs actions destinées à influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, sur une décision publique individuelle ou sur la conduite des politiques publiques, en :
- ⑦ « 1° Entrant en communication avec une ou plusieurs des personnes suivantes, à l'initiative de ces personnes ou de sa propre initiative :
- ⑧ « *a*) Un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel ;
- ⑨ « *b*) Un député, un sénateur, un collaborateur d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ;
- ⑩ « *c*) Un ancien président de la République, un ancien membre du Gouvernement, un ancien député ou un ancien sénateur, pendant une période de cinq ans suivant la fin de leur mandat ou la cessation de leurs fonctions ;
- ⑪ « *d*) Un collaborateur du Président de la République ;

- ⑫ « e) Le directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante mentionnée au 6° du I de l'article 11 ;
- ⑬ « f) Une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction mentionné au 7° du même I ;
- ⑭ « g) Une personne titulaire d'une fonction ou d'un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° dudit I ;
- ⑮ « h) Un agent public occupant un emploi mentionné à l'article L. 122-10 du code de la fonction publique ;
- ⑯ « i) Un candidat déclaré aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales ou européennes, à compter de la publication officielle des listes des candidats déclarés ;
- ⑰ « j) Les dirigeants d'un parti ou groupement politique bénéficiant de la première fraction de l'aide attribuée en application de l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;
- ⑱ « 2° Réalisant toute action de communication à destination du public ;
- ⑲ « 3° Collectant des fonds ou procédant au versement de fonds sans contrepartie.
- ⑳ « Sont également tenues de déclarer leurs activités dans les conditions prévues à la présente section les personnes mentionnées aux 2° et 3° du II du présent article qui exercent une ou plusieurs des activités mentionnées aux 1° à 3° du présent I aux fins de promouvoir leurs intérêts ou ceux d'une puissance étrangère mentionnée au 1° du II.
- ㉑ « II. – Sont des mandants étrangers, au sens de la présente section :
- ㉒ « 1° Les puissances étrangères, à l'exclusion des États membres de l'Union européenne ;
- ㉓ « 2° Les personnes morales qui sont directement ou indirectement dirigées ou contrôlées par une puissance étrangère mentionnée au 1° ou qui sont financées pour plus de la moitié par une telle puissance étrangère ;
- ㉔ « 3° Les partis et les groupements politiques étrangers, à l'exclusion de ceux issus des États membres de l'Union européenne.

- ②⑤ « III. – Ne sont pas des personnes tenues de déclarer leurs activités au sens de la présente section les membres du personnel diplomatique et consulaire en poste en France dûment habilités ainsi que les membres et les agents d'un État étranger, lorsqu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions.
- ②⑥ « *Art. 18-13. – I. –* Toute personne agissant pour le compte d'un mandant étranger tenue de déclarer ses activités en application de la présente section communique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par l'intermédiaire d'un téléservice, les informations suivantes :
- ②⑦ « 1° Son identité, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités d'influence en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;
- ②⑧ « 2° Le nom et l'adresse de chacun des mandants étrangers pour le compte desquels elle agit ;
- ②⑨ « 3° Le contenu de l'accord ou la nature du lien entre la personne agissant pour le compte d'un mandant étranger et le mandant étranger ;
- ③⑩ « 4° Le nombre de personnes employées dans l'accomplissement des activités mentionnées au I de l'article 18-12-1 et, le cas échéant, le chiffre d'affaires généré par ces activités sur l'année précédente ;
- ③① « 5° Les actions réalisées, notamment :
- ③② « *a)* S'agissant des activités mentionnées au 1° du même I, les actions d'influence menées auprès des personnes mentionnées au même 1°, en précisant notamment la fonction des personnes contactées, l'intitulé, l'objet ou la référence de la décision publique concernée et le type d'actions menées ainsi que le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ;
- ③③ « *b)* S'agissant des activités mentionnées au 2° dudit I, la liste des actions de communication réalisées et les informations communiquées ;
- ③④ « *c)* S'agissant des activités mentionnées au 3° du même I, la liste des opérations de collecte de fonds et des personnes bénéficiaires des versements opérés, le cas échéant.

- ③⑤ « *I bis (nouveau)*. – Les informations mentionnées au I sont recensées au sein d'un répertoire numérique, rendu public par la Haute Autorité et placé sous son contrôle. Ce répertoire est commun à la Haute Autorité, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Sa publication s'effectue dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans les conditions prévues au titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration.
- ③⑥ « II. – Toute personne agissant pour le compte d'un mandant étranger tenue de déclarer ses activités en application de la présente section communique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de quinze jours ouvrés à compter de la date à laquelle les conditions définies à l'article 18-12-1 sont remplies, les informations mentionnées aux 1° à 3° du I du présent article.
- ③⑦ « La personne tenue de déclarer ses activités en application de la présente section communique ensuite l'ensemble des informations mentionnées au même I dans un délai de trois mois à compter de la fin de chaque activité mentionnée au I de l'article 18-12-1, à l'exception du chiffre d'affaires mentionné au 4° et du montant des dépenses mentionnées au 5° du I du présent article, qui sont communiqués dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable.
- ③⑧ « *Art. 18-13-1.* – Les règles applicables aux personnes menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger au sein de chaque assemblée parlementaire sont déterminées et mises en œuvre dans les conditions prévues à l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- ③⑨ « *Art. 18-13-2.* – Dans leurs relations avec les personnes mentionnées aux *a* et *c* à *j* du 1° du I de l'article 18-12-1, les personnes tenues de déclarer leurs activités :
- ④⑩ « 1° Déclarent leur identité, l'organisme pour lequel elles travaillent et les intérêts ou entités qu'elles représentent ;
- ④⑪ « 2° S'abstiennent de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;
- ④⑫ « 3° S'abstiennent de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables.

- ④③ « Art. 18-14. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s’assure du respect des obligations prévues aux articles 18-13 et 18-13-2. À cette fin, elle peut, à son initiative ou à la suite d’un signalement, mettre en demeure toute personne à l’égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu’elle entre dans le champ des personnes soumises à déclaration en application du I de lui communiquer, dans un délai d’un mois, toute information ou tout document nécessaire à l’exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé. Elle peut, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État, également procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels de ces personnes, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris et en présence d’un officier de police judiciaire, lors desquelles ses agents peuvent exiger la communication et obtenir ou prendre copie, par tout moyen et sur tout support, des documents professionnels de toute nature, entre quelques mains qu’ils se trouvent, propres à faciliter l’accomplissement de leur mission.
- ④④ « Elle peut demander aux personnes mentionnées aux *a* et *c* à *j* du 1° du I de l’article 18-12-1, directement ou par l’intermédiaire de leur référent en matière de déontologie, de lui communiquer la liste des personnes tenues de déclarer les informations mentionnées à l’article 18-13 avec lesquels elles sont entrées en communication.
- ④⑤ « La Haute autorité peut également être saisie par les personnes mentionnées au 1° du I de l’article 18-12-1 sur la qualification à donner, au regard du même I, à l’activité d’une personne physique ou morale. La Haute Autorité ou, par délégation, son président rend son avis dans un délai de deux mois à compter de la réception, par la Haute autorité, des informations dont elle a sollicité la communication auprès de la personne physique ou morale en cause. Ce délai peut être prolongé de deux mois par décision de son président, après qu’il a informé l’auteur de la saisine.
- ④⑥ « Lorsqu’elle constate un manquement aux obligations prévues aux articles 18-13 et 18-13-2, elle :
- ④⑦ « 1° Adresse à la personne tenue de déclarer ses activités, après l’avoir mis en état de présenter ses observations, une mise en demeure, qu’elle peut rendre publique, de respecter les obligations auxquelles elle est assujettie ;
- ④⑧ « 2° Le cas échéant, avise du manquement constaté la personne mentionnée aux *a* et *c* à *j* du 1° du I de l’article 18-12-1 qui a été en communication avec une personne mentionnée au 1° du présent article et peut lui adresser des observations, sans les rendre publiques.

- ④⑨ « Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'une personne tenue de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-13 ne s'est pas conformée à la mise en demeure prononcée en application du présent article au terme d'un délai de deux mois, elle peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 1 000 euros par jour, qu'elle peut rendre publique.
- ⑤⑩ « *Art. 18-15.* – Le fait, pour une personne tenue de déclarer ses activités en application de la présente section, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'elle est tenue de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-13 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.
- ⑤⑪ « Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, de l'infraction définie au premier alinéa du présent article encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues aux 5°, 7° à 9° et 12° de l'article 131-39 du même code.
- ⑤⑫ « *Art. 18-16.* – Lorsqu'une personne physique ou morale remplit simultanément les conditions pour être qualifiée de représentant d'intérêts, au sens de l'article 18-2, et pour être tenue de déclarer ses activités en application de la présente section, et qu'elle s'est régulièrement acquittée des obligations prévues à la présente section, les obligations prévues à la section 3 *bis* du présent chapitre sont réputées remplies au titre des seules actions qu'elle a régulièrement déclarées.
- ⑤⑬ « Lorsqu'une personne physique ou morale qui remplit simultanément les conditions pour être qualifiée de représentant d'intérêts, au sens de l'article 18-2, et pour être tenue de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-13, ne s'est pas régulièrement acquittée des obligations prévues à la présente section, les manquements constatés ne peuvent être réprimés que sur le fondement de l'article 18-15.
- ⑤⑭ « *Art. 18-17.* – Un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, définit les modalités de mise en œuvre de la présente section.

- ⑤⑤ « Ce décret précise notamment :
- ⑤⑥ « 1° Les modalités des communications prévues à l'article 18-13 ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes ;
- ⑤⑦ « 2° Les modalités de présentation des activités du représentant d'intérêts. » ;
- ⑤⑧ 2° À la seconde phrase du 5° du I de l'article 20, après la référence : « 18-2, », sont insérés les mots : « les relations avec les personnes tenues de déclarer ses activités en application de la section 3 *ter* du présent chapitre, ».
- ⑤⑨ II. – L'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié :
- ⑥⑩ 1° à 4° (*Supprimés*)
- ⑥⑪ 5° (*nouveau*) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥⑫ « Le présent article est également applicable aux personnes tenues de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-13 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui entrent en communication avec les personnes mentionnées au *b* du 1° du I de l'article 18-12-1 de la même loi. »
- ⑥⑬ III. – Entrent en vigueur :
- ⑥⑭ 1° Le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret prévu à l'article 18-17 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et au plus tard le 31 décembre 2025, les articles 18-12-1 et 18-13 et 18-13-2 à 18-17 de la même loi ainsi que le 2° du I du présent article ;
- ⑥⑮ 2° Le 31 décembre 2025, l'article 18-13-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée et le II du présent article.

Article 1^{er} bis A (*nouveau*)

- ① La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifiée :
- ② 1° La première phrase de l'article 1^{er} est complétée par les mots : « ou tout risque d'ingérence étrangère » ;

- ③ 2° Après le 6° du I de l'article 20, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :
- ④ « 6° *bis* Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées aux *a* et *c* à *j* du 1° du I de l'article 18-12-1 sur les questions relatives à leurs relations avec des personnes menant des activités d'influence étrangère et au répertoire prévu au même article 18-12-1 ; »
- ⑤ 3° Le premier alinéa du I de l'article 23 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce contrôle est exercé au regard d'un risque d'ingérence étrangère, ce délai est porté à cinq ans. »

Article 1^{er} bis

- ① I. – Les organismes mentionnés à l'article 222 *bis* du code général des impôts qui réalisent des analyses ou des expertises sur tout sujet en lien avec une politique publique nationale ou en matière de politique étrangère ainsi que les établissements éducatifs publics à but non lucratif œuvrant avec un partenaire étranger et ayant pour vocation la diffusion d'une langue étrangère et la promotion des échanges culturels sont tenus de transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la liste des dons et des versements reçus de la part de toute puissance étrangère ou de toute personne morale étrangère extérieures à l'Union européenne.
- ② II. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise les conditions d'application du I du présent article.
- ③ Il précise notamment les conditions dans lesquelles ces informations peuvent être rendues publiques ainsi que le montant des avantages et ressources à partir duquel s'applique l'obligation de transmission prévue au premier alinéa.

Article 2

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit celle de la promulgation de la présente loi, puis tous les ans, un rapport sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale. Ce rapport, qui fait état des menaces résultant d'ingérences étrangères, peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 2 bis (nouveau)

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 151-6 est complété par une phrase ainsi rédigée : « La publication annuelle de ces données peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. » ;
- ③ 2° L'article L. 151-7 est ainsi modifié :
- ④ a) Le I est ainsi modifié :
- ⑤ – au 1°, les mots : « de sécurité » sont remplacés par les mots : « d'intelligence » ;
- ⑥ – au 2°, après la première occurrence de la référence : « L. 151-3 », sont insérés les mots : « et aux mesures prises pour s'assurer du respect de ces conditions dans la durée » ;
- ⑦ b) La deuxième phrase du 2° du II est supprimée.

Article 3

- ① I. – L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa du I est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « seuls besoins de la prévention du terrorisme » sont remplacés par les mots : « seules finalités prévues aux 1°, 2° et 4° de l'article L. 811-3 » ;
- ④ b) À la fin, les mots : « une menace terroriste » sont remplacés par les mots : « des ingérences étrangères, des menaces pour la défense nationale ou des menaces terroristes » ;
- ⑤ 2° À la première phrase du premier alinéa et au second alinéa du IV, les mots : « à caractère terroriste » sont supprimés.

- ⑥ II. – À compter du 1^{er} juillet 2028, l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ⑦ 1° Le premier alinéa du I est ainsi modifié :
- ⑧ a) Les mots : « seules finalités prévues aux 1°, 2° et 4° de l'article L. 811-3 » sont remplacés par les mots : « seuls besoins de la prévention du terrorisme » ;
- ⑨ b) À la fin, les mots : « des ingérences étrangères, des menaces pour la défense nationale ou des menaces terroristes » sont remplacés par les mots : « une menace terroriste » ;
- ⑩ 2° À la première phrase du premier alinéa et au second alinéa du IV, après le mot : « menace », sont insérés les mots : « à caractère terroriste ».
- ⑪ III. – Le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application du présent article au plus tard deux ans avant l'expiration du délai prévu au II. Une version de ce rapport comportant les exemples de mise en œuvre des algorithmes est transmis à la délégation parlementaire au renseignement.
- ⑫ Au plus tard six mois avant la date fixée au II, un rapport présentant le bilan de l'application du présent article est transmis au Parlement. Une version de ce rapport comportant les exemples de mise en œuvre des algorithmes est transmis à la délégation parlementaire au renseignement.

Article 4

- ① Le chapitre II du titre VI du livre V du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 1° de l'article L. 562-1, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ③ « 1° *bis* “Acte d'ingérence” : agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques ; »
- ④ 2° (*Supprimé*)

- ⑤ 3° (*nouveau*) Après l'article L. 562-2, il est inséré un article L. 562-2-1 ainsi rétabli :
- ⑥ « *Art. L. 562-2-1.* – Aux seules fins de prévenir la commission d'actes d'ingérence, le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent décider, conjointement, pour une durée de six mois, renouvelable, le gel des fonds et ressources économiques :
- ⑦ « 1° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, ou toute autre entité qui tentent de commettre, de faciliter ou de financer ces actes ou y incitent ;
- ⑧ « 2° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes morales ou toute autre entité elles-mêmes détenues ou contrôlées par les personnes mentionnées au 1° ou agissant sciemment pour le compte ou sur instructions de celles-ci. »

Article 4 bis (*nouveau*)

- ① I. – Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV du code pénal est complété par une section 7 ainsi rédigée :
- ② « *Section 7*
- ③ « ***Des atteintes aux biens et aux personnes commises pour le compte d'une puissance étrangère***
- ④ « *Art. 411-12.* – Lorsqu'un crime ou un délit prévu au titre II du livre II ou au titre I^{er} et aux chapitres II et III du titre II du livre III du présent code est commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère, d'une entreprise ou d'une organisation étrangère, ou sous contrôle étranger, le maximum de la peine privative de liberté est relevé ainsi qu'il suit :
- ⑤ « 1° Il est porté à la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle ;
- ⑥ « 2° Il est porté à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle ;
- ⑦ « 3° Il est porté à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de quinze ans de réclusion criminelle ;
- ⑧ « 4° Il est porté à quinze ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de dix ans d'emprisonnement ;

- ⑨ « 5° Il est porté à dix ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement ;
- ⑩ « 6° Il est porté à sept ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement ;
- ⑪ « 7° Il est porté au double lorsque l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement au plus. »
- ⑫ II. – Le titre XXV du livre IV du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ⑬ 1° Le 11° *bis* de l'article 706-73 est complété par les mots : « et crimes mentionnés à l'article 411-12 du même code, commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère, d'une entreprise ou d'une organisation étrangère, ou sous contrôle étranger » ;
- ⑭ 2° Le 11° de l'article 706-73-1 est complété par les mots : « et délits mentionnés à l'article 411-12 du même code, commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère, d'une entreprise ou d'une organisation étrangère, ou sous contrôle étranger lorsque cette circonstance porte la durée de la peine d'emprisonnement à cinq ans au moins ».

Article 5

(Conforme)

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mai 2024.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER