

Liasse d'amendements suggérés par Transparency International France

Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques

Proposition n° 1 : Etendre l'objet de la proposition de loi relative aux cabinets de conseil à l'encadrement du lobbying

TITRE

Après le mot : « cabinets de conseil privés » insérer les mots : « et des représentants d'intérêts »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à étendre l'objet de la présente proposition de loi relative à l'encadrement des représentants d'intérêts, aussi appelés lobbys.

Si le recours par l'Etat à des cabinets de conseil privés comporte des problématiques propres qu'il convient de ne pas confondre avec l'intervention des représentants d'intérêts sur les politiques publiques, ces deux types d'acteurs présentent un point commun : ils peuvent être les vecteurs d'une influence d'intérêts privés sur l'élaboration et la mise en œuvre de la décision publique. Dans les deux cas, la transparence est indispensable pour s'assurer que leurs interventions sont légitimes.

Proposition n°2 : Etendre le pouvoir de sanction administratif de la HATVP aux représentants d'intérêts

ARTICLE 14

Alinéa 11

Rédiger ainsi la fin de cet alinéa : « ou après la mise en demeure mentionnée au deuxième alinéa de l'article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée relative à la transparence de la vie publique »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à étendre la compétence de la commission des sanctions de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), seulement compétente pour sanctionner les manquements des cabinets de conseil telle que la proposition de loi est écrite pour l'instant, et à lui attribuer un pouvoir administratif de sanction sur les manquements déclaratifs des représentants d'intérêts tels que définis par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Aujourd'hui, les manquements déclaratifs des représentants d'intérêts ne sont sanctionnables que par un délit pénal prévu à l'article 18-9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Or, ce délit pénal est d'un maniement complexe d'autant que les éléments de preuve sont difficiles à apporter et aucune procédure judiciaire n'a été enclenchée pour ce motif pour le moment malgré 5 années d'existence des obligations déclaratives pour les représentants d'intérêts.

Dans son bilan de l'exercice 2020 des déclarations d'activités des représentants d'intérêt publié le 24 juin 2021, la HATVP demande à être dotée d'un pouvoir propre de sanction administrative dans les situations de non-dépôt d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts. Cette sanction administrative constituerait un premier niveau adapté de sanction, plus rapide à mettre en œuvre et plus efficace pour garantir l'exhaustivité des déclarations d'activité de représentation d'intérêts.

ARTICLE 13

Après l'alinéa 10 Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article 18-10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« I. – Est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 € par manquement le fait :

1° 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'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3 ;

2° de ne pas respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5.

II. – Les amendes administratives prévues au I sont prononcées par la commission des sanctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les conditions fixées à l'article 19-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Leur produit est recouvré comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. La commission des sanctions de la Haute Autorité peut également rendre publiques les amendes administratives prononcées, aux frais de l'intéressé. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à créer une sanction administrative applicable aux représentants d'intérêts qui ne communiqueraient pas à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) les informations relatives à leurs actions de représentations d'intérêts, à leur identité ou à leurs moyens, ou qui ne respecteraient pas leurs obligations déontologiques, comme la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique les y oblige.

Cette sanction administrative constituerait un premier palier qui n'exclurait pas une éventuelle poursuite pénale déjà prévue par l'article 18-10 de cette même loi.

Proposition n°3 : Préciser les informations mentionnées dans les déclarations des représentants d'intérêts, abaisser les seuils d'inscription obligatoire et renforcer la périodicité des déclarations

ARTICLE ADDITIONNEL

I. Après l'article 20 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« La section 3 bis du chapitre Ier de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifiée :

1° Au premier alinéa de l'article 18-2, les mots : « dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière » sont remplacés par les mots : « qui ont pour activité principale, régulière ou accessoire » ;

2° L'article 18-3 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, après le mot : « communique » sont insérés les mots : « au moins deux fois par an » ;

b) Le 3° est ainsi rédigé :

« 3° Les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des personnes mentionnées aux 1° A à 7° de l'article 18-2, en précisant la fonction de ces personnes, la décision concernée ainsi que le type et l'objectif de l'action engagée, y compris lorsqu'elles ont eu lieu à la demande du décideur public ;

c) Après le même 3°, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :

« 3° bis Le montant exact des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ou le chiffre d'affaires qui en est issu ; » »

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés : Chapitre VII : Renforcer la transparence des activités des représentants d'intérêts

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à préciser les informations mentionnées dans les déclarations de représentation d'intérêts, à abaisser les seuils d'inscription obligatoire et à renforcer la périodicité des déclarations.

Il s'inspire de l'article 9 de la proposition de loi n°4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption et le complète.

Proposition n° 4 : Interdire aux cabinets de conseil d'effectuer à la fois des prestations pour l'Etat et des activités de représentation d'intérêts au nom de tiers

Article 1^{er}

Après l'alinéa 17, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Ils n'effectuent pas d'action de représentation d'intérêts, au sens de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, au nom de tiers, au sens de l'article 18-3 de la même loi »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à créer une incompatibilité légale formelle entre les cabinets de conseil qui contractualisent avec l'Etat, tels que définis par la présente proposition de loi, et les cabinets d'affaires publiques qui contractualisent auprès de clients privés pour exercer en leur nom des activités de représentation d'intérêts auprès des décideurs publics, au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Dans la pratique cette distinction existe déjà. La mission d'enquête parlementaire sur les cabinets de conseil, et notamment son audition du président de la HATVP, ont ainsi démontré que les cabinets de conseil intervenant auprès de l'Etat n'étaient pas des représentants d'intérêts et n'étaient donc pas inscrits en tant que tels au répertoire de la HATVP, sauf rares exceptions. Le risque serait qu'un cabinet de conseil se prévale de sa mission auprès de l'Etat pour vendre à ses clients privés une influence supposée ou réelle, qui constituerait un avantage indu et pourrait même s'apparenter à un délit pénal de trafic d'influence.

Il est donc nécessaire de formaliser davantage cette distinction déjà existante dans la pratique en précisant que les cabinets de conseil qui contractualisent avec l'Etat ont l'interdiction d'effectuer toute action de représentation d'intérêts auprès des pouvoirs publics au nom des tiers que constituent leurs clients privés. Cette interdiction n'exclut pas la possibilité que ces cabinets effectuent des actions de représentation d'intérêts en leur nom propre ou via leurs associations professionnelles.

Proposition n° 5 : Rendre obligatoire pour les principaux décideurs publics la publication de leurs rencontres avec des lobbyistes sous forme d'un agenda ouvert

ARTICLE ADDITIONNEL

Après l'article 20 Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 18-10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, un article 18-11 est inséré et est ainsi rédigé :

Les décideurs publics suivants publient à intervalles réguliers et dans un format ouvert et réutilisable la liste des représentants d'intérêts avec lesquels ils sont entrés en communication :

- Les membres du Gouvernement et leurs directeurs et directeurs adjoint de cabinet
- Les parlementaires rapporteurs d'un projet de loi et les présidents de commission parlementaire
- Les directeurs d'administration centrale

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Cet amendement vise à rendre obligatoire pour les décideurs les plus impliqués dans l'élaboration de la décision publique la publication de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

En effet, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fait reposer la transparence du lobbying seulement sur les lobbyistes via des obligations pesant uniquement sur eux. Or, les décideurs publics sont également redevables des échanges qu'ils peuvent avoir légitimement avec des représentants d'intérêts dans le cadre de leurs missions. Cette nouvelle obligation serait complémentaire du répertoire des représentants d'intérêts, car elle permettrait de croiser les données et de vérifier l'exhaustivité des déclarations. Il n'est pas possible d'étendre cette obligation au Président de la République ni à ses collaborateurs. En revanche, le débat parlementaire pourrait souligner l'exigence d'exemplarité qu'un engagement volontaire représenterait.

Proposition n° 6 : Intégrer les associations culturelles et d'élus locaux dans le répertoire des représentants d'intérêts

ARTICLE ADDITIONNEL

Après l'article 20 Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les alinéas suivants sont supprimés :

d) Les associations à objet culturel ;

e) Les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Cet amendement vise à supprimer l'exception dont bénéficient les associations d'élus territoriaux et les associations culturelles qui n'ont pas l'obligation de s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts ni d'y déclarer leurs actions de représentation d'intérêts et dépenses liées.

Ces organisations effectuent en effet une activité de lobbying importante et rien ne justifie qu'elles bénéficient d'un tel privilège.