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 : Inclure les professions juridiques réglementées dans le champ d'application de la loi

ARTICLE PREMIER

A l'alinéa 11

Remplacer les mots :

« à l'exclusion des prestations réalisées par les professionnels mentionnés à l'article 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, par les experts-comptables et par les commissaires aux comptes»

Par les mots :

« à l'exclusion de l'assistance ou de la représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, de l'expertise-comptable et du commissariat aux comptes. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Il vise à intégrer les professions juridiques, énumérées par l'article 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, dans le champ d'application de la loi relative aux cabinets de conseil. Il s'agit principalement des avocats, qui peuvent répondre à des appels d'offre émis par l'Etat pour réaliser des prestations de conseil en dehors de toute activité contentieuse. A titre d'exemple, en 2018, le cabinet d'avocat international Dentons avait obtenu un marché de conseil auprès de l'Etat pour rédiger l'étude d'impact et l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). En l'absence de base de données centralisée pour le moment, on peut trouver au moins une dizaine d'autres exemples de prestations de conseil réalisées par des cabinets d'avocat dans les 1600 prestations de consultants réalisées depuis 2015 et rassemblées par les journalistes du Monde dans un article du 17 mars 2022.

Il est difficile de justifier pourquoi les professions juridiques réglementées, et plus particulièrement les avocats, pourraient bénéficier d'une exception vis-à-vis de la loi relative aux cabinets de conseil lorsqu'elles exercent les mêmes missions que des cabinets de conseil traditionnel. Si les avocats disposent bien de règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans leurs fonctions de conseil à l'article 4.2 de leur règlement intérieur national, et d'un Bâtonnier chargé de les faire respecter, celles-ci semblent inadaptées aux situations de conflits d'intérêts qui peuvent exister entre les prestations de conseil réalisées pour l'Etat par des avocats et leurs missions auprès de clients privés.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

De plus, dans le cas des avocats qui exercent des activités de lobbying, le secret professionnel et l'existence de règles déontologiques internes n'ont pas empêchés de les inclure dans le champ des obligations légales de transparence et de déontologie applicables aux lobbyistes et issues de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ainsi, plusieurs cabinets d'avocats sont aujourd'hui inscrits au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP et y déclarent sans difficultés leurs clients et les actions de lobbying qu'ils effectuent pour ceux-ci. Ce qui est valable pour les avocats-lobbyistes devraient donc aussi être valables pour les avocats-consultants.

Il convient de reconnaitre que le secret professionnel des avocats est essentiel à l'état de droit lorsqu'il s'applique à leurs activités d'assistance ou de représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, et que ces activités n'ont donc pas à entrer dans le champ de la loi. Le présent amendement propose donc bien de les distinguer des activités de conseil en revenant à la rédaction originelle de la proposition de loi.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n° 2 : Etendre la compétence de la commission des sanctions de la HATVP aux représentants d'intérêts

ARTICLE 14

Alinéa 12

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.

Cet amendement permettrait également de renforcer la cohérence juridique des compétences de la HATVP sur le secteur privé. Il serait en effet incohérent de soumettre seulement une partie des acteurs privés contrôlés par la HATVP, les cabinets de conseil, à une sanction administrative, et de soumettre une autre partie, les représentants d'intérêts, uniquement à une sanction pénale.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n° 3 : Créer une sanction administrative applicable aux représentants 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 constaté pour une personne physique, et 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour une personne morale, le fait de :

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 serait prononcée par la commission des sanctions de la HATVP dont la présente proposition de loi propose la création. Le présent amendement propose donc d'aligner les sanctions applicables à ces deux types d'acteurs, avec un montant maximum d'amende identique.

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.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n°4 : 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 renforcer la transparence du lobbying et à préciser l'exhaustivité et la qualité des informations du répertoire des représentants d'intérêts dans lequel les lobbyistes doivent déclarer leur moyen et actions de lobbying en application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Cette dernière avait été largement vidé de sa substance par le décret d'application n° 2017-867 relatif au répertoire des représentants d'intérêts. Cet amendement s'inspire donc de l'article 9 de la proposition de loi n°4586 du 19 octobre 2021 visant à renforcer la lutte contre la corruption, qui reprenait les propositions de la mission d'évaluation de la loi n°2016-1691 et corrigeait les défauts du décret, mais qui n'avait jamais été inscrite à l'ordre du jour du Parlement.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Premièrement, cet amendement vise à préciser les informations contenues dans les déclarations d'activités de lobbying, en obligeant à mentionner le nom exact de la décision publique visée et plus seulement sa catégorie.

Deuxièmement, il vise à supprimer le critère de l'initiative. Ce critère oblige les lobbyistes à déclarer seulement les actions de lobbying qui résultent d'une communication auprès du décideur public prise à leur initiative, mais exempt de transparence les communications initiées à l'initiative des décideurs publics ce qui est inéquitable.

Troisièmement, il vise à abaisser le seuil déclenchant l'obligation d'inscription pour un lobbyiste dans le répertoire de la HATVP, en introduisant un nouveau critère d'activité accessoire. Aujourd'hui seuls les lobbyistes effectuant des actions de lobbying à titre principal ou régulier doivent déclarer leurs actions de lobbying auprès de la HATVP, ce qui permet à un certain nombre d'actions de lobbying de rester opaque.

Quatrièmement, il vise à corriger une faille rédactionnelle de la loi Sapin 2 en précisant que les actions de lobbying déclenchant l'obligation d'inscription au répertoire au titre du critère de l'action régulière de lobbying (au moins 10 actions de lobbying exercés par une personne physique au cours des 12 derniers mois) sont décomptées au niveau de la personne morale et non pas au niveau des personnes physiques qui y exercent.

Cinquièmement, il vise à resserrer la périodicité des déclarations, actuellement annuelle, à un rythme semestriel pour éviter les actions de lobbying de lobbying ne soit déclarées trop tardivement, après l'adoption d'un texte de loi par exemple.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n°5 : 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 1er

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. Ils peuvent effectuer des actions de représentation d'intérêts pour eux-mêmes, ou via leurs organisations d'appartenance. »

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 le 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.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n°6 : 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 entrées 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.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n° 7 : Intégrer les associations cultuelles 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 cultuel ;

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 cultuelles 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.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org

Proposition n° 8 : 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.

Contact : kevin.gernier@transparency-france.org