

Débats autour de la représentation d'intérêts

L'actualité de la représentation d'intérêts cette semaine a été l'audition parlementaire de Didier MIGAUD et la présentation des propositions de Sylvain WASERMAN (MDM Bas-Rhin).

Les auditions de **Didier MIGAUD** étaient destinées à faire valider par les parlementaires sa nomination à la présidence de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) en application avec l'article 13 de la constitution. Elle a été confirmée à l'Assemblée et au Sénat le 28 janvier 2020.

A l'occasion de son audition à l'Assemblée nationale et au Sénat **Didier MIGAUD** a évoqué :

- Le rôle de la HATVP comme institution reconnue et installée qui est un maillon essentiel pour prévenir les atteintes à la probité et diffuser une culture de l'intégrité.
- L'accroissement des compétences de la HATVP depuis sa création et notamment concernant la mise en place du répertoire des représentants d'intérêts.
- L'importance de la loi Sapin 2 actant la fin du retard de la France, qui désormais dispose d'un outil approprié permettant d'éclairer les citoyens sur les relations entre lobbyistes et les pouvoirs publics. Plus de 15 000 actions de lobbying sont déjà consultables sur le répertoire. La crédibilité du système sur le long terme reposera sur la capacité de l'institution à faire usage de son pouvoir de contrôle sur place et sur pièce. Les représentants d'intérêts ne peuvent se soustraire à l'obligation d'exactitude et d'exhaustivité de leurs déclarations. Pour faciliter les contrôles, des évolutions législatifs et réglementaires seraient, sans doute, nécessaires comme par exemple une plus grande précision des informations apportées dans le répertoire par les représentants d'intérêts et le critère de l'initiative qui figure dans le décret d'application et qui brouille la définition de l'action de lobbying. Néanmoins, il faut continuer à mettre en place une approche pédagogique car le champ du répertoire est vaste et les règles de l'inscription vague.
- L'extension du répertoire aux relations avec les collectivités dont la mise en œuvre est prévue pour le 1er juillet 2021 et qui, avant, devra prendre en compte le risque de dilution de l'information même si cet objectif est souhaitable.

Le rapport du Vice-président de l'Assemblée nationale chargé des représentants d'intérêts et des groupes d'études, Sylvain WASERMAN (MDM Bas-Rhin) présente un certain nombre de propositions et avait été annoncé à la suite du colloque « 48h Chrono sur le lobbying » qui s'est tenu le 15 et 16 mai dernier. Sylvain WASERMAN avait également avec 322 députés de la majorité publié une tribune le 9 octobre 2019 sur le thème : « Lobbying : Pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence ». Il mettait en avant dans cette tribune l'engagement des députés de la majorité à effectuer un sourcing des amendements.

Cette note présente les propositions croisées en lien avec la représentation d'intérêts.

Enjeux et débat	Sylvain WASERMAN	Didier MIGAUD
<p>Définition de la représentation d'intérêts</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Capitaliser sur le retour d'expérience pour voir s'il y a lieu d'ajuster la définition des représentants d'intérêts dans la « Loi Sapin 2 » afin que des actions significatives de lobbying ne s'affranchissent pas durablement des règles fixées (révision des seuils des communications, réintégration de catégories d'acteurs). <p><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Une définition plus claire des représentants d'intérêts en supprimant le critère de l'initiative « La définition du représentant d'intérêts pourrait sans doute être clarifiée et simplifiée. [...] Une évolution du décret d'application pourrait en effet proposer une définition moins restrictive. Le critère de l'initiative est le premier élément dont la suppression pourrait être examinée. » <p><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i></p> <p>« Concernant le décret du 9 mai 2017, la HATVP doit respecter les textes. Il ne lui appartient pas d'apprécier la légalité d'un décret. [...] Je crois comprendre que le décret affaiblit légèrement la volonté du législateur. Donc cela pourra être une de mes priorités par un dialogue avec le gouvernement pour qu'on puisse corriger le décret. »</p> <p><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD durant son audition à l'Assemblée nationale</i></p>	
<p>Publication du décret déontologie prévu dans la loi SAPIN 2</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Proposition de Code de conduite des représentants d'intérêts révisé. <p><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Une précision des règles de bonne conduite par décret « La loi a fixé dix règles de bonne conduite qui sont d'application immédiate et a confié à la Haute Autorité le contrôle du respect de ces règles. Il serait sans doute souhaitable que ces règles puissent être précisées, par exemple dans le cadre d'un décret, qui est une possibilité ouverte par la loi. » <p><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i></p>	
<p>Calendrier de publication du reporting auprès de la HATVP et évolution du contenu du répertoire</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Adapter le décret d'application de la « Loi Sapin 2 » pour franchir une étape décisive dans la restitution de l'empreinte normative des représentants d'intérêts sur le processus décisionnel, en renforçant la granularité des informations communiquées à la Haute Autorité, en passant à un rythme de communication des déclarations d'activités trimestriel, en rendant compte de la communication quel qu'en soit l'initiateur et en comptabilisant celles-ci à l'échelle de la personne morale. <p><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Une publication semestrielle pour le répertoire des représentants d'intérêts « De ce travail très précis ne ressort finalement qu'une information globalisée sur le Répertoire, ce qui peut être frustrant. Des informations plus détaillées, notamment sur la décision publique visée, pourraient s'avérer très utiles pour le citoyen. 	

	<p><i>Le calendrier de publication doit aussi être pensé en fonction de l'utilité pour le citoyen, une publicité trop tardive faisant perdre de son intérêt à l'information dévoilée. Le choix de l'annualité était sans doute le bon dans les premières années de mise en place du Répertoire, puisque les représentants d'intérêts ont dû mettre en place de nouveaux outils de reporting interne. Maintenant que l'exercice est entré dans les mœurs, le passage à une publication semestrielle me paraît envisageable. »</i></p> <p><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i></p>
<p>Extension aux collectivités et rôle des déontologues auprès des collectivités</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Réorienter le rôle de contrôle direct de la Haute Autorité à destination des collectivités vers une mission renforcée et institutionnalisée d'animation du réseau des référents déontologues avec la mise en place d'une véritable doctrine de référence en matière de déontologie publique • Clarifier et harmoniser le cadre juridique existant relatif à la mise en place des référents déontologues dans les collectivités pour les élus avec l'édition d'un socle de règles communes. <p style="text-align: right;"><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Une réflexion sur l'utilité d'étendre le champ du répertoire aux collectivités territoriales « Enfin, l'extension du champ du Répertoire aux relations avec les collectivités locales, prévue pour juillet 2021, nécessitera sans doute une réflexion approfondie avec les parlementaires, au regard des multiples interactions qui se nouent chaque jour entre les acteurs locaux et leurs élus. » <p style="text-align: right;"><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i></p> <p>« La loi ne confie pas à la Haute Autorité une mission claire d'animation d'un réseau des référents déontologues. Cette question a été évoquée lors des débats parlementaires, des amendements avaient été déposés en ce sens puis retirés, dans la mesure où il était peut-être difficile à ce stade de définir ce qui relevait de l'animation d'un réseau ou d'une politique de ressources humaines [...]. En ce qui concerne le référént alerte, et le registre qui doit être mis en place notamment dans les communes de plus de 10 000 habitants, celui-ci sort du champ de compétence de la Haute Autorité, au moins en partie. C'est davantage le Défenseur des droits qui est compétent en matière de lanceurs d'alerte. »</p> <p style="text-align: right;"><i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i></p>

<p>Contrôle HATVP et sanctions</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les pouvoirs de sanction de la Haute Autorité en cas de manquement des lobbies à leurs obligations déclaratives et déontologiques avec une véritable gradation des sanctions, notamment la mise en place de sanctions administratives. • Consacrer la pratique du « name and shame » en cas de manquements des lobbies et de sanctions prononcées par la Haute Autorité ou le Président de l'Assemblée avec la publication systématique de ces manquements et sanctions. • Instaurer le partage systématique de toute information sur les manquements commis par des représentants d'intérêts et les sanctions prononcées qui en ont découlé entre la Haute Autorité et l'Assemblée nationale. <p style="text-align: right;"><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un système d'amende en cas de retards de dépôts « Le registre irlandais utilise par exemple le système des amendes pour le simple retard de dépôt. C'est une piste qui pourrait être explorée, mais peut-être convient-il de faire d'ores et déjà usage de l'ensemble des leviers existants. » <i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i> • Le début des contrôles pour l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts « Il faut s'assurer de deux choses, savoir si ceux qui le doivent s'inscrivent bien et s'ils déclarent bien toutes les activités » <i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD durant son audition au Sénat</i> • « Mars 2020 correspondra également à la date limite de clôture de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts pour l'année 2019. Il paraît désormais souhaitable d'approfondir les contrôles et de proposer à la fin de cette année un bilan objectif de ce dispositif. » « Les contrôles sur pièces et sur place pourraient à mon sens être réservés au contenu même des déclarations d'activités. Des contrôles rigoureux de leur exactitude et de leur exhaustivité sont en effet indispensables pour garantir la crédibilité des informations publiées sur le répertoire. » <i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i>
<p>Transparence des agendas</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre obligatoire la transparence des agendas pour les rapporteurs de texte dans le cadre de leur mission de rapporteur. <p style="text-align: right;"><i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p> <p><u>Didier MIGAUD</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • « La HATVP n'a pas vocation à contrôler l'activité des parlementaires. A titre personnel, je ne pense pas que cela soit utile de rendre public les agendas des parlementaires. Mais, il me semble utile de rendre public les contacts et les échanges entre les élus et les représentants d'intérêts » <i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD durant son audition à l'Assemblée nationale</i> • « La seconde préconisation du GRECO rejoint la question de la publicité des agendas des élus et des hauts fonctionnaires. C'est un sujet sensible. Il me semble qu'il faut encourager les responsables publics à être plus transparents sur leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Cela permettrait aux citoyens de connaître l'identité des personnes qui participent à l'empreinte normative ». » <i>Proposition issue des réponses de Didier MIGAUD aux questions écrites du rapporteur Olivier MARLEIX</i>

<p>Dons et participations à des événements</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sécuriser le cadre de gestion des déclarations des dons, invitations à un évènement sportif ou culturel et autres avantages pour les députés avec de nouvelles obligations pour les lobbies en matière d'information du député et de relations avec les collaborateurs. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i> • Franchir une étape supplémentaire dans la responsabilisation des relations entre les députés et les représentants d'intérêts, notamment avec la mise en place d'une information par les représentants d'intérêts à destination du déontologue de l'Assemblée sur tous dons, invitations et autres avantages remis et acceptés par des députés ou des collaborateurs <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i> • Garantir le jugement libre et non faussé du député avec une déclaration orale systématique d'intérêts dans le cadre des auditions d'experts. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i>
<p>Collaborateurs parlementaires</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une clause spécifique dans le contrat de travail des collaborateurs parlementaires concernant les obligations relatives aux dons et invitations remis par des tiers (accord formel et explicite du député). <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i> • Clarifier le régime des incompatibilités professionnelles applicable aux députés et à leurs collaborateurs avec l'inscription dans le Code de conduite des lobbies de l'interdiction de rémunération des collaborateurs de députés par les lobbies mais aussi une réflexion sur la possibilité officielle pour les députés de réduire une part de leurs indemnités, sur une base volontaire, durant la période de cumul des indemnités parlementaires et de leur rémunération professionnelle. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i>
<p>RGPD</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u> Garantir la protection des données personnelles des députés, notamment avec le respect par les représentants d'intérêts du règlement général sur la protection des données (RGPD) et l'accès par le député aux données qui le concernent dans les meilleurs délais. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p>
<p>Empreinte législative</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u> Rendre optionnel puis, à terme, obligatoire le dépôt des propositions d'amendements des lobbies sur une plateforme ouverte, en open data, sur le site de l'Assemblée. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p>

<p>Plateforme de concertation</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer les formes de participation citoyenne à l'Assemblée avec l'ouverture de cette plateforme à tout citoyen qui souhaite suggérer un amendement sur un texte. Cette nouvelle approche pourrait devenir une véritable « marque de fabrique parlementaire » pour les propositions de loi notamment. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i> • Mettre en évidence la « valeur ajoutée parlementaire », mesurée par la différence entre la version initiale du texte de loi et sa version finale votée à la suite de son examen au Parlement, grâce à un nouvel outil d'analyse. <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i>
<p>Les groupes d'études</p>	<p><u>Sylvain WASERMAN</u></p> <p>Faire des groupes d'études de l'Assemblée de véritables ateliers de la co construction législative avec la mise en place d'une « Charte de fonctionnement ». <i>Proposition issue du rapport de Sylvain WASERMAN</i></p>