

Le gouvernement peut-il sous-traiter l'élaboration de ses projets de loi à une entreprise privée ?

SECRET DE FABRICATION Le Conseil constitutionnel vient de valider l'externalisation à un cabinet d'avocats privé de l'étude d'impact et de la rédaction de l'argumentaire d'une loi. Une première

Le gouvernement a mandaté un prestataire privé, rémunéré, pour préparer son projet de loi sur les transports, promulgué le 24 décembre.

Cette externalisation de la fabrication d'un texte de loi a été validée par le Conseil constitutionnel le 20 décembre, au grand dam de nombreux parlementaires d'opposition, choqués par cette pratique, et soucieux d'éventuels conflits d'intérêts.

L'exécutif se justifie en assurant que le cabinet a permis de nourrir l'élaboration du projet de loi, sous le contrôle du gouvernement, avec des expertises dont le ministère des Transports ne disposait pas.

Le gouvernement peut-il faire écrire une loi par une entreprise ? Oui, a répondu le Conseil Constitutionnel le 20 décembre dans un avis passé un peu inaperçu en pleine grève contre la réforme des retraites, à la veille des départs en vacances de Noël. Faut-il alors s'attendre à ce que l'exécutif « sous-traite » de plus en plus la préparation des projets de loi, en faisant appel à des prestataires privés rémunérés ? 20 Minutes fait le point.

Des parlementaires socialistes inquiets

Fin novembre, des députés et sénateurs socialistes ont saisi le Conseil constitutionnel au sujet de la loi dite « mobilités ». Ce projet de loi, promulgué le 24 décembre, concerne les transports et prévoit des mesures environnementales (incitation à faire du vélo, interdiction de véhicules polluants) mais aussi de sécurité (pour les passages à niveau ferroviaires par exemple).

Plusieurs points titillaient les élus, mais leur principale inquiétude résidait dans la manière dont le texte avait été élaboré. « J'avais été très choqué qu'un Premier ministre fasse appel à un acteur privé pour rédiger l'exposé des motifs du projet de loi », dit Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret, qui a saisi les Sages avec d'autres parlementaires PS.

Une sous-traitance facturée 42.600 euros

En effet, le gouvernement a lancé le 12 janvier 2018 un appel d'offres pour sous-traiter à une entreprise privée la rédaction de l'exposé des motifs de la loi, qui n'était pas encore présenté en Conseil des ministres. Ce texte accompagne toute loi pour expliquer ses objectifs, en détaillant chaque article et en précisant comment elle modifie le droit. « C'est la philosophie du texte, son orientation politique », résume Jean-Pierre Sueur. « C'est pour cela que cela revient au gouvernement de le rédiger, ou au ministre, dont c'est la fonction de justifier pourquoi il présente une loi », s'étonne-t-il.

Jusqu'à présent, jamais un gouvernement n'avait sous-traité la rédaction d'une loi, note Michel Lascombe, professeur de droit constitutionnel. « De tout temps, les gouvernements ont consulté des personnes extérieures aux administrations pour élaborer les lois. Ça ne se savait pas, et c'était plutôt informel », rappelle le chercheur. Cet appel d'offres, inédit, a été remporté par un cabinet d'avocats international, Dentons, choisi par le gouvernement en deux

semaines, relate le quotidien Le Monde. Sa filière française a planché sur l'exposé des motifs pour l'exécutif, et aussi sur une étude d'impact, facturant 42.600 euros à l'Etat selon l'hebdomadaire Marianne.

Une pratique permise par la Constitution

Le Conseil constitutionnel estime que la Constitution n'interdit pas la « participation » d'un « prestataire privé » à la rédaction d'une loi, tant que cela se fait « sous la direction et le contrôle du Premier ministre ». « Cet avis est logique, car la loi est muette sur ces questions », souligne Michel Lascombe. De quoi décevoir les élus choqués par cette pratique, qui pourrait se répéter selon le spécialiste du droit. « Dans de nombreuses démocraties, c'est comme cela que les lois sont élaborées, avec des entreprises, des experts, rémunérés pour leurs compétences, sous le contrôle du gouvernement ».

Le @Conseil_constit donne son aval à l'externalisation de la préparation des projets de loi (exposé des motifs et étude d'impact). Bonne nouvelle pour les cabinets d'avocat (et les stagiaires qui rédigent ces documents) !
pic.twitter.com/sUs1sjomLv

— Bertrand-Léo Combrade (@leocombrade) December 20, 2019

C'est d'ailleurs l'argument du ministère des Transports, interrogé par Marianne sur le recours à une entreprise privée pour rédiger la loi, qui juge « précieux de s'appuyer sur des compétences extérieures », car « le projet met en jeu des questions qui ne sont pas forcément le cœur de métier des services du ministère : les finances publiques, la réglementation, la vidéosurveillance, beaucoup de calculs ».

Des « dépenses inutiles » et un risque de conflits d'intérêts ?

S'il nous est difficile de vérifier si l'administration disposait de telles compétences en interne, l'étude d'impact faite par le prestataire privé a néanmoins été jugée « insuffisante » par le Conseil d'Etat, qui pointe des « lacunes » et « incohérences ». Pour Jean-Pierre Sueur, c'est bien la preuve que sous-traiter une partie du projet de loi est « une dépense inutile. Ça ne sert à rien et ça pose un problème de fonction politique », s'indigne le sénateur qui espère que la saisine servira au moins à « dissuader le gouvernement de céder à cette pratique ».

Comporte-t-elle aussi un risque de conflits d'intérêts ? Pour certains élus de gauche, l'implication d'une entreprise privée lors de l'élaboration de lois qui touchent aux infrastructures de transports ou aux normes de véhicules, par exemple, a de quoi poser problème, autant que l'influence des lobbys sur les parlementaires. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas répondu à cette inquiétude.