73.220/2

1217 (2022-2023) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2022-2023

7 MARS 2023

PROPOSITION DE DÉCRET

visant à contrôler l'activité des représentants d'intérêt voulant influencer l'action du Gouvernement wallon

déposée par

M. Desquesnes, Mme Goffinet,
MM. Bastin, Crucke, Collin et Dispa

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret met en place un registre public des représentants d'intérêt auprès du Gouvernement wallon. Elle forme un dispositif global avec la proposition de décret visant à contrôler l'activité des représentants d'intérêt voulant influencer l'action du Parlement wallon (Doc. 1218 (2022-2023) – N° 1) déposée par les mêmes auteurs.

DÉVELOPPEMENT

« Publicité, sauvegarde du peuple », c'est ce qu'indique l'hôtel de ville de la Ville de Verviers. C'est bien de publicité dont il est question lorsqu'il s'agit de savoir comment l'intérêt privé tente d'influencer l'intérêt général.

L'activité de lobbying ne s'effectue effectivement pas uniquement dans le cadre de la fonction consultative, dont l'objectif est de donner un avis censé être proche de la volonté d'un secteur pris dans son ensemble, mais aussi par le biais des contacts directs et indirects, formels et informels, avec le pouvoir exécutif, en l'espèce avec le Gouvernement et ses divers services.

La nature de la participation des groupes d'intérêt à la prise de décision politique pose question puisque les décideurs politiques et les groupes d'intérêt ne partagent évidemment pas toujours la même volonté. Le politique veut prendre en compte l'avis de ces groupes d'intérêt dans le but de développer, en principe, une vision de la société dans l'intérêt général alors que le groupe d'intérêt défend purement et simplement ses intérêts.

Il existe, tant au niveau européen qu'au niveau fédéral, un registre de fréquentation des institutions et un registre des lobbies qui sont censés être rendus publics.

Néanmoins, cela n'empêche pas la présence de tout conflit d'intérêt, notamment étant donné l'absence de sanction liée à la mise en place de ces registres. Ce type d'outil a donc son utilité mais il est nécessaire d'y adjoindre un mécanisme de sanction.

Les auteurs de la présente proposition de décret suggèrent en conséquence de reprendre comme base le registre des lobbies instauré par la Chambre des représentants tout en prenant cependant soin de prévoir un mécanisme de sanction.

Le développement d'un registre des lobbies assure une meilleure transparence de l'activité du pouvoir exécutif. L'idée a d'ailleurs fait l'objet d'une pétition pour la création d'un registre des lobbies concernant le Parlement, le Gouvernement et les cabinets ministériels wallons (Doc. 1160 (2022-2023) – N° 1) et l'ensemble des groupes politiques ont partagé un tel objectif.

Mieux réglementer le lobbying ne peut être que positif afin de permettre à tout citoyen de s'assurer que ses représentants agissent bien dans l'intérêt général et non au bénéfice d'un obscur intérêt particulier.

Le Gouvernement n'est évidemment pas étranger au phénomène du lobbying. Cela avait d'ailleurs déjà fait l'objet, sous la législature 2014-2019, de la proposition de résolution visant à la création d'un registre des représentants d'intérêts, déposée par Monsieur Dermagne (Doc. 1081 (2017-2018) – N° 1).

L'actualité récente a aussi été l'occasion de constater que les risques sont réels concernant le pouvoir exécutif, en témoigne le cas du lobbying de la société Uber vis-à-vis du Gouvernement bruxellois [1].

Certains membres du Gouvernement wallon n'ont pas d'emblée rejeté l'idée d'une publicité des contacts entre les membres du Gouvernement et les lobbyistes. Madame Tellier, Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal, a ainsi répondu le 7 septembre 2021 en Commission de l'environnement, de la nature et du bien-être animal à une question orale de Monsieur Bastin en disant que : « Je pense que la transparence doit être de mise dans le travail politique qui est mené ; on se rejoint totalement à ce niveau-là, sauf bien sûr pour les rencontres qui pourraient avoir un caractère confidentiel pour des raisons évidentes de sécurité en matière d'information, mais il me semble que cela pourrait être étudié et faire l'objet de propositions. Peut-être que vous, en tant que parlementaire, souhaiteriez prendre une initiative en la matière, mais à ce stade, j'applique bien entendu la réglementation qui existe au niveau régional ».

Les auteurs de la présente proposition de décret entendent donner suite à cette invitation. Ils estiment également que la voie décrétale s'impose pour diverses raisons.

Premièrement, il est créé une obligation dans le chef des représentants d'intérêt, ceux-ci constituant des tiers à l'égard du Gouvernement.

En conséquence, quand bien même il faudrait considérer que la régulation de l'activité de lobbying devrait, en principe, résulter d'une norme réglementaire émanant du pouvoir exécutif, il faudrait malgré tout constater que la réglementation en question aurait pour objet de créer une obligation à l'égard des représentants d'intérêt, en l'occurrence de s'inscrire dans le registre en question.

Les auteurs se basent à cet égard sur la légisprudence de la section de législation du Conseil d'État telle qu'exprimée dans l'avis n° 43.685/4 du 12 mars 2008 : « Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'Autorité fédérale, que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les régions et communautés, que les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres « observatoires » rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas s'immiscer dans cette matière. Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont sus-

1. L'Echo, « Les rapports ambigus entre Pascal Smet et Uber révélés par les Uber Files », 12 juillet 2022, url : https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/les-rapports-ambigus-entre-pascal-smet-et-uber-reveles-par-les-uber-files/10401372.html ».

ceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement ».

Il est en l'occurrence question d'organiser un registre des représentants d'intérêt entrant en relation avec les services et membres du Gouvernement. L'inscription à ce registre constituant une obligation pour les tiers intéressés, c'est-à-dire les représentants d'intérêt, et la violation de la règle impliquant des sanctions, la voie décrétale s'impose.

Deuxièmement, l'absence d'enregistrement dans le registre implique une amende pénale en vertu de l'article 5 de la présente proposition de décret.

Or le principe de légalité en matière pénale implique que les éléments essentiels de l'infraction soient contenus dans une norme de nature législative.

Les éléments essentiels de celle-ci sont contenus dans les articles 1er, 2 et 5.

Troisièmement, comme l'indique constamment l'Autorité de protection des données : « Tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées ».

Or l'article 22 de la Constitution dispose que : « Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ». Cette disposition constitutionnelle attribue au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale. Il en découle un principe de légalité en matière de protection de la vie privée.

Le traitement de données à caractère personnel constituant une modalité de la protection de la vie privée, le pouvoir législatif est compétent en la matière. Or le registre implique le traitement de données à caractère personnel comme l'indiquent les articles 2 et 6.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article définit les termes utilisés dans la présente proposition de décret.

Concernant la notion de « cabinet », il est renvoyé aux normes prises par le Gouvernement dans le cadre de son pouvoir exécutif et réglementaire autonome. Le pouvoir exécutif a en effet toute latitude pour définir la fonction publique, celle-ci comprenant la notion de cabinet ministériel depuis plusieurs décennies. Sophie Adriaenssen et Bruno Lombaert, auteurs de doctrine, disent ainsi que : « Face au Roi qui s'arroge la compétence de fixer le statut des agents de l'État, face au Conseil d'État et à la Cour constitutionnelle qui confirment cette prérogative, la doctrine n'a eu d'autre choix que de s'incliner. Le principe du pouvoir réglementaire autonome du Roi en matière de statut semble donc unanimement accepté. » (Adriaenssen et Lombaert, « Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur : le statut de la fonction publique », Detroux, El Berhoumi et Lombaert, La Légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ? , Larcier, Bruxelles, p. 395).

Les auteurs de la présente proposition de décret jugent légistiquement plus sûr de renvoyer au pouvoir réglementaire autonome plutôt qu'à un arrêté précis du Gouvernement wallon définissant la notion de cabinet ministériel et qui est traditionnellement abrogé et remplacé à chaque début de législature.

L'arrêté en vigueur sous la législature 2019-2024 définissant la notion de cabinet ministériel est l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 septembre 2019 relatif aux Cabinets des Ministres du Gouvernement wallon, au Secrétariat du Gouvernement wallon et au SePAC.

Article 2

Le registre, géré par les services du Gouvernement, oblige les personnes représentant certains types d'organismes à s'enregistrer dans celui-ci et à déclarer, dans le cadre de leur relation avec le Gouvernement et ses services, leur appartenance à ces organismes. Des exceptions sont prévues afin de ne viser que la réelle activité de lobbying.

Les organisations visées s'enregistrent préalablement à toute interaction avec le Gouvernement et ses services. Ce registre est public et il est publié sur le site web du Gouvernement.

Les personnes inscrites sur ce registre doivent respecter des obligations, à l'instar du code de bonne conduite prévu par le Règlement de la Chambre des représentants, et ces obligations servent de base à la décision administrative de sanction en cas de non-respect de celles-ci.

Par rapport au Règlement de la Chambre des représentants, toutes les organisations convictionnelles sont visées et pas uniquement les organisations cultuelles. Ne viser que les cultes, donc les organisations religieuses, constitue une discrimination en faveur des organismes défendant des convictions philosophiques non-convictionnelles. Il ne convient pas de donner un avantage quelconque à un type de lobbying par rapport à un autre.

Il est précisé que la notion de « représentants internes » doit s'entendre comme visant les personnes nommées par les organismes en vue de défendre l'intérêt de l'organisme et d'exercer des activités visant à promouvoir les intérêts de ces organismes.

La notion d'élaboration des politiques publiques et leur mise en oeuvre visée au troisième paragraphe doit évidemment se comprendre dans un contexte de lobbying impliquant des compétences régionales. Le pouvoir des membres du Gouvernement et leurs services ne saurait dépasser leurs prérogatives fixées par la Constitution et les lois spéciales, de sorte que le lobbying qui doit être contrôlé est le lobbying « utile », c'est-à-dire le lobbying impliquant, d'une manière ou d'une autre, une action possible dans le cadre de l'activité du Gouvernement et ses services.

Il est également précisé que l'activité d'un organisme résultant d'un marché public ne constitue pas du lobbying.

Article 3

Cet article liste les obligations que doivent respecter les représentants d'intérêt inscrits sur le registre géré par les services du Gouvernement.

Articles 4 et 5

A l'inverse de la Chambre des représentants où aucune sanction n'est prévue à l'égard du représentant d'intérêt qui ne respecte pas le prescrit du Règlement, il convient de rendre la norme réellement applicable en créant un régime de sanction.

Une norme accompagnée d'aucune sanction n'a en effet de portée que symbolique. L'activité de lobbying étant liée au risque de corruption, un régime de sanction s'impose.

Le Gouvernement peut restreindre l'accès à ses bâtiments ou radier le représentant d'intérêt en cas de violation des obligations visée à l'article 3. La décision du Gouvernement constitue un acte administratif à portée individuelle d'une autorité administrative et, à ce titre, peut faire l'objet d'un recours en annulation ou suspension au regard de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par ailleurs, une amende pénale est instituée dans le chef du représentant d'intérêt qui ne s'inscrirait pas volontairement dans le registre avant de réaliser son activité.

Article 6

Cet article vise à insérer les dispositions classiques et utiles relatives à la protection des données à caractère personnel.

La légisprudence de l'Autorité de protection des données rappelle très fréquemment que le législateur doit fixer la raison du traitement des données personnelles qu'il compte traiter, la manière dont les données sont traitées et d'autres modalités de traitement.

La finalité du traitement des données à caractère personnel est de renforcer la confiance qu'a le citoyen en ses institutions publiques, en l'occurrence le Gouvernement et ses services. Il s'agit d'une mission d'intérêt public au sens du RGPD (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données).

Les données à caractère personnel traitées sont uniquement celles qui sont nécessaires à la mise en place du registre des représentants d'intérêt. Elles sont conservées aussi longtemps que l'organisme entend réaliser une activité de lobbying. Elles sont supprimées à la demande de l'organisme ou lorsque la personne effectivement en charge du lobbying n'est plus liée à l'organisme et que l'organisme le fait savoir au Gouvernement.

Le traitement des données est réalisé par les agents nommés par le Gouvernement.

Les données en question sont publiques. La publicité de données à caractère personnel est compatible avec le droit à la vie privée pour autant que l'équilibre des droits fondamentaux soit assuré. L'article 86 du RGPD autorise le transfert de données personnelles pour autant que la balance des intérêts soit raisonnable. Le considérant 154 du RGDP indique ainsi que « [l]'accès du public aux documents officiels peut être considéré comme étant dans l'intérêt public. Les données à caractère personnel figurant dans des documents détenus par une autorité publique ou un organisme public devraient pouvoir être rendues publiques par ladite autorité ou ledit organisme si cette communication est prévue par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre dont relève l'autorité publique ou l'organisme public. Ces dispositions légales devraient concilier l'accès du public aux documents officiels et la réutilisation des informations du secteur public, d'une part, et le droit à la protection des données à caractère personnel, d'autre part, et peuvent dès lors prévoir la conciliation nécessaire avec le droit à la protection des données à caractère personnel en vertu du présent règlement ».

La présente proposition de décret respecte ces balises.

PROPOSITION DE DÉCRET

visant à contrôler l'activité des représentants d'intérêt voulant influencer l'action du Gouvernement wallon

Article 1er

Au sens du présent décret, on entend par :

1° registre : le registre des représentants d'intérêt géré par le Gouvernement visé à l'article 2;

2° représentant d'intérêt : les personnes représentant un organisme ou agissant en qualité d'indépendant et exerçant une activité visée à l'article 2, §2;

3° organisme :

- les cabinets de consultants spécialisés, cabinets d'avocats et consultants agissant en qualité d'indépendant;
- les représentants internes, groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles;
- les organisations non gouvernementales;
- les groupes de réflexion, les organismes de recherche et les institutions de l'enseignement supérieur;
- les organisations représentant des cultes et des conceptions philosophiques non confessionnelles;
- les organisations représentant des associations de pouvoirs locaux;
- les société, associations et fondations au sens des articles 1:1 à 1:3 du Code des sociétés et des associations, ou groupement de celles-ci;
- une autorité publique d'un État non membre de l'Union européenne.

4° cabinet ministériel : l'instance politique créée par arrêté du Gouvernement dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome;

5° administration : le service administratif créé par arrêté du Gouvernement dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome.

Art. 2

§1er. Les représentants d'intérêt représentant un organisme ou agissant en qualité d'indépendant, quel que soit leur statut juridique, exerçant des activités, en cours ou en préparation, le cas échéant pour le compte de l'organisme, sont tenus de s'enregistrer, une fois par législature, dans le registre géré par le Gouvernement.

§2. Les activités couvertes par le registre sont les activités menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en oeuvre des politiques et sur les processus de décision du Gouvernement.

§3. Ne sont pas couvertes par le registre, les activités concernant la fourniture de conseils juridiques et d'autres conseils professionnels dans la mesure où elles :

- résultent d'une procédure de marché public;
- consistent en des activités de conseil et de contacts avec les instances publiques, destinées à éclairer un client sur une situation juridique générale ou sur sa situation juridique spécifique ou à le conseiller sur l'opportunité ou la recevabilité d'une démarche spécifique de nature juridique ou administrative;
- consistent en des conseils prodigués à un client en vue de l'aider à s'assurer que ses activités sont conformes au droit applicable;
- consistent en des analyses et des études préparées pour des clients sur l'impact potentiel de tous changements législatifs ou réglementaires au regard de leur situation juridique ou de leur domaine d'activité;
- consistent en une représentation dans le cadre d'une procédure de conciliation ou de médiation visant à éviter qu'un litige soit porté devant une instance juridictionnelle ou administrative;
- touchent à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, y compris le droit de la défense dans le cadre de procédures administratives, telles que les activités qui y sont exercées par des avocats ou tous autres professionnels concernés.

Si une société et ses conseillers sont impliqués dans une affaire ou une procédure juridique ou administrative spécifique, en tant que parties, toute activité qui y est directement liée et ne vise pas en tant que telle à modifier le cadre juridique existant, n'est pas couverte par le registre.

Les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social, tels que les syndicats et les associations patronales, ne sont pas couvertes par le registre lorsque ces partenaires sociaux assument le rôle qui leur est assigné par la loi ou le décret. Le présent paragraphe s'applique *mutatis mutandis* à toute entité à laquelle la loi ou le décret assigne spécialement un rôle institutionnel.

Les activités répondant à la demande directe et individuelle du Gouvernement ou l'un de ses membres, de l'administration ou d'un cabinet ministériel, comme des demandes pertinentes ou régulières d'informations factuelles, de données ou d'expertise, ne sont pas couvertes par le registre.

§4. Le registre est publié sur le site web du Gouvernement.

Le registre contient les coordonnées des représentants d'intérêt et, le cas échéant, les coordonnées suivantes de l'organisme qu'il représente :

– le nom;

– la forme juridique;

– l'adresse du siège;

– le numéro de téléphone;

– l'adresse électronique;

– le numéro d'entreprise;

– l'objet de l'entreprise;

– le cas échéant, le nom des clients qui sont représentés par cette entreprise, cette institution ou cette organisation.

§5. En s'enregistrant, les organismes et représentants d'intérêt :

– acceptent que les informations qu'ils fournissent pour figurer dans le registre soient publiées;

– garantissent que les informations qu'ils fournissent pour figurer dans le registre sont correctes et acceptent de coopérer dans le cadre de demandes administratives d'informations complémentaires et de mises à jour.

Art. 3

Dans le cadre de leurs relations avec le Gouvernement ou l'un de ses membres, l'administration ou un cabinet ministériel, les représentants d'intérêt ou organismes figurant au registre :

1° doivent déclarer aux Gouvernement ou l'un de ses membres, à l'administration ou au cabinet ministériel, au moyen du formulaire arrêté par le Gouvernement, l'intérêt ou les intérêts qu'ils représentent;

2° doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir malhonnêtement des informations;

3° ne peuvent se réclamer d'aucune relation officielle avec le Gouvernement ou l'un de ses membres, avec l'administration ou avec un cabinet ministériel dans quelque rapport que ce soit avec des tiers;

4° ne peuvent distribuer à des tiers, à des fins lucratives, des copies de documents obtenus auprès du Gouvernement ou l'un de ses membres, de l'administration ou d'un cabinet ministériel;

5° veillent à fournir, lors de l'enregistrement et, ensuite, dans le cadre de leurs activités couvertes par le registre, des informations qui, à leur connaissance, sont complètes, à jour et non trompeuses;

6° respectent toutes les règles, tous les codes et toutes les pratiques de bonne gouvernance établis par le Gouvernement ou l'un de ses membres, l'administration ou un cabinet ministériel et s'abstiennent de toute obstruction à la mise en oeuvre et à l'application de ces règles, codes et pratiques.

Art. 4

En cas de violation des obligations prévues à l'article 3, le Gouvernement peut, pour une durée ne pouvant dépasser un an :

1° radier le représentant d'intérêt du registre;

2° radier l'organisme du registre;

3° interdire d'accès aux bâtiments du Gouvernement, de l'administration et des cabinets ministériels le représentant d'intérêt.

Art. 5

Le représentant d'intérêt qui réalise une activité couverte par le registre telle que visée à l'article 2, §2, sans être inscrit au registre est puni d'une amende de 50 euros à 500 euros.

Art. 6

§1er. La finalité du traitement des données personnelles traitées en vertu du présent décret vise à ce que la publicité active de l'activité des représentants d'intérêt permette aux habitants de la Région wallonne de développer un intérêt pour la gestion de la chose publique et de contrôler plus efficacement l'action du Gouvernement au bénéfice d'une meilleure gouvernance en Région wallonne.

§2. Les données à caractère personnel traitées dans le cadre du présent décret sont les données visées à l'article 2, §4, alinéa 2.

Les données à caractère personnel sont traitées par l'agent nommé à cet effet par le Gouvernement.

§3. Les données à caractère personnel traitées en vertu du présent décret sont publiques.

Les données à caractère personnel des organismes sont supprimées lorsque l'organisme demande à être radié du registre.

Les données à caractère personnel des représentants d'intérêt représentant un organisme ou agissant en qualité d'indépendant sont supprimées lorsque le représentant d'intérêt demande à être radié du registre ou lorsque l'organisme demande à faire modifier ses données de contacts.

§4. Les données sont conservées pendant une période de cinq ans à partir de la dernière mise à jour annuelle du registre.

F. DESQUESNES

A.-C. GOFFINET

C. BASTIN

J.-L. CRUCKE

R. COLLIN

B. DISPA