Le Monde, 30 novembre 2018

Loi mobilités : quand l'Etat fait appel à des avocats

Un cabinet parisien a été chargé de « l'exposé des motifs » du projet de loi d'orientation des mobilités

C'est une première en politique. Le gouvernement d'Edouard Philippe a lancé, en janvier, un appel d'offres visant à sous-traiter à une entreprise privée la rédaction de « l'exposé des motifs » du projet de loi d'orientation des mobilités présenté lundi 26 novembre en conseil des ministres. Le cahier des charges, publié par de la loi, le marché est allé à un cabinet d'avocats international dénommé Dentons (implanté à Paris et qui possède de nombreux clients dans le monde, notamment aux Etats-Unis et en Chine.

La démarche est inédite. Car « l'exposé des motifs » d'une loi est l'argumentaire politique du gouvernement qui la soumet au législateur. C'est une explication de texte vécue à faire connaître aux Français. Elle doit, en quelque sorte, aimer que les modifications apportées au droit. Donc un acte de pure politique, qu'aucun gouvernement jusqu'ici ne s'était risqué à sous-traiter.

De telles pratiques s'observent dans les pays anglo-saxons où le recours au privé est admis, au point même que certaines lois ou instructions fiscales, par exemple, s'écrivent avec des cabinets privés. Mais elles restent tabouses en France, où les fonctionnaires des études d'impact des lois (rédigées par des hauts fonctionnaires indépendantes fait défaut, L'Etat perdrait, ce faisant, de son pouvoir, et cela ouvrirait le risque de conflits d'intérêts, font valoir les opposants à la sous-traitance.

Originale sur le fond, la décision prise par le gouvernement l'est aussi sur la forme. Car le bureau parisien de Dentons a obtenu le contrat au terme d'un appel d'offres éclair. Lancé le 17 janvier par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère des transports d'Elisabeth Borne – initiale au « cahier des charges » – il prévoyait que et soldée – l'appel d'offres s'est clos le 22 janvier, dix jours plus tard.

« Prêteur d'informations »

Il a rebu à Dentons, ainsi que l'a confirmé ce cabinet au *Monde*. Dont d'une solide réputation internationale avec *« 2 000 avocats et professionnels dans 78 pays »*, Dentons n'est pas inconnu du gouvernement et de l'administration. Elle a notamment, en janvier, été dirigé par Marc Fornacciari, ancien et ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, spécialiste des transports et des infrastructures, qui a conduit plusieurs autres missions du conseil pour le ministère de la transition écologique (évolution du cadre des contrats autoroutiers, réalisation du contrat de partenariat lié à l'écotaxe poids lourds…), ainsi que l'Inspire sa fiche biographique.

Ce rapport est donc public du ministère des finances et des comptes publics (ministère de tutelle de la DGITT) et de Keolis (SNCF), *« dans le cadre de la procédure de passation du contrat d'exploitation de la liaison ferroviaire CDG Express »*. Un duo qui a remporté, le 19 novembre, le DR contrat d'exploitation du train reliant Paris et l'aéroport de Roissy – une procédure pour laquelle la ministre des transports, ce présidente de la RATP, a dû se déporter, afin d'éviter tout soupçon de conflit d'intérêts.

Le bureau parisien de Dentons a obtenu le contrat au terme d'un appel d'offres éclair

Lors de son lancement en janvier, l'appel d'offres du gouvernement est passé relativement inaperçu. *Le Canard enchaîné* s'en est toutefois ému, dans sa livraison du 24 janvier, pointant *« un rôle normalement dévolu au ministère proposant le texte »*. De son côté, le sénateur socialiste du Lot-et-Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois et rénovateur des pratiques de l'Etat, avait questionné le *« supprimer pour les prescriptions organiques et contributionnelles »* d'un tel marché public, dont *« ce défaut de consultation de dépassera et d'un délai d'exécution de deux semaines »*, dans un rapport public sur les « études d'impact » pesant l'Etat de la loi.

« Mon rapport visait l'utilité et la qualité de ces études, mais ni sous ni intervenir sur cette décision de sous-traiter la rédaction de l'exposé des motifs, je vous répondrai évidemment qu'il est étrange de confier une déclaration politique à un prestataire extérieur, déclare au *Monde* M. Sueur. *Tel ministère ne sous-traite jamais ses à l'expert, « et ne jamais ce rôle de l'exposé des motifs est essentiel de la loi et ou sait à quel point tout le monde y est attentif »*, ajoute le sénateur du ministère socialiste, Michel Sapin.

Du côté des parlementaires, les députés de la majorité font rang derrière le gouvernement. Damien Adam, député La République en marche (LRM) de Seine-Maritime, l'un des rapporteurs de la loi des mobilités, *« ne pas chaque entre mesure »*. « Mais ne l'apprenez, mais et c'est vrai, cela ne me pose pas de problème. La raison en est pour être que le texte de loi, il a été rédigé par le ministère de la justice, poursuit « un rôle normalement dévolu au ministère proposant le texte ». De son côté, le sénateur socialiste du Lot-et-Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois et rénovateur des pratiques de l'Etat, avait questionné le « supprimer pour les prescriptions organiques et contributionnelles » d'un tel marché public, dont *« un défaut de consultation de dépassera et d'un délai d'exécution de deux semaines »*, dans un rapport public sur les « études d'impact » pesant l'Etat de la loi.

Sans surprise, la tonalité est autre dans l'opposition. « *La loi, c'est l'Etat, garant de la nationale, et ne saurait y avoir* » *ajoute* Jean-Luc Lagleyre, député du Tarn et membre de la commission des lois. « Et pour ce qui est de l'exposé des motifs, il apparaît que le travail de son cabinet. »

Sans surprise, la tonalité est autre dans l'opposition. « *La loi, c'est l'Etat, garant de la nationale, et ne saurait y avoir* » *ajoute* Jean-Luc Lagleyre, député du Tarn et membre de la commission des lois. « Et pour ce qui est de l'exposé des motifs, il apparaît que le travail de son cabinet. »

Du côté du Sénat, Fernand Tourret, ancien président de la commission des lois et rénovateur du « Sénat », *« ne saurait y avoir* » *ajoute* Michel Sapin, ancien ministre socialiste, Michel Sapin.

Du côté des parlementaires, les députés de la majorité font rang derrière le gouvernement. Damien Adam, député La République en marche (LRM) de Seine-Maritime, l'un des rapporteurs de la loi des mobilités, *« ne pas chaque entre mesure »*. « Mais ne l'apprenez, mais et c'est vrai, cela ne me pose pas de problème. La raison en est pour être que le texte de loi, il a été rédigé par le ministère de la justice, poursuit « un rôle normalement dévolu au ministère proposant le texte ». De son côté, le sénateur socialiste du Lot-et-Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois et rénovateur des pratiques de l'Etat, avait questionné le « supprimer pour les prescriptions organiques et contributionnelles » d'un tel marché public, dont *« un défaut de consultation de dépassera et d'un délai d'exécution de deux semaines »*, dans un rapport public sur les « études d'impact » pesant l'Etat de la loi.