

Projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique

Propositions d'améliorations des textes adoptés par l'Assemblée nationale pour les projets de loi organique n° 12-688 et loi ordinaire n° 12-689

Regards Citoyens – juin 2013



L'examen à l'Assemblée nationale des deux projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique proposés par le gouvernement a déjà apporté plusieurs importantes améliorations aux capacités de contrôle dont disposera la Haute Autorité, la protection des lanceurs d'alertes ou la régulation des dons faits aux partis politiques et des cadeaux faits aux élus. Des efforts importants restent cependant encore à fournir pour élever cette loi à la hauteur des standards internationaux. Regards Citoyens propose aux sénateurs de revenir notamment sur six thèmes centraux :

- la publicité des déclarations d'intérêts (page 2),
- le contrôle et la transparence des activités de lobbying (page 7),
- la transparence de la Haute Autorité de la Transparence (page 10),
- les alertes et sollicitations citoyennes (page 14),
- la transparence des élus : évolution du patrimoine, votes et mandats locaux (page 20),
- le cumul d'activités parlementaires et professionnelles (page 24).

Publicité des déclarations d'intérêts



Dans cette partie, nous proposons de garantir que la publicité des déclarations d'intérêts prévue par le texte soit effectivement réalisée, au contraire de celle des déclarations de patrimoines. L'expérience acquise par la mise en œuvre de la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament montre qu'il convient d'être particulièrement vigilant pour assurer une vraie publicité des déclarations d'intérêts. Afin d'éviter aux déclarations d'intérêts des élus de subir le même sort que celles des médecins, rendues techniquement inexploitable, il est essentiel d'imposer que les informations qu'elles contiennent seront facilement accessibles et réutilisables par tous, citoyens comme journalistes. Il faut notamment veiller pour cela à ce que ces informations ne soient pas enfermées ou rendues illisibles à tous par des mesures techniques¹. Lire à ce sujet les articles de Marc Rees (PC INpact)² et de Brigitte Rossigneux (Canard Enchaîné)³.

1 <http://www.regardscitoyens.org/lavis-de-la-cnil-qui-demande-la-confidentialite-des-declarations-publiques-dinterets/>

2 <http://www.pcinpact.com/news/80121-decret-sunshine-entre-labos-et-medecins-l-avis-cnil.htm>

3 <http://resistanceinventerre.wordpress.com/2013/06/04/lobscure-clarte-du-decret-sur-la-transparence-dans-les-relations-entre-industrie-pharmaceutique-et-medecins/>
http://www.massiliasantesystem.com/index.php/Massilia_Sunshine_Act

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 42, après les mots « par la Haute Autorité de la transparence de la vie publique. », ajouter une phrase ainsi rédigée: « Les informations publiées sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. ».

Exposé

Afin d'assurer la publicité des informations contenues dans les déclarations d'intérêts, il convient, comme le prévoit l'article 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, d'autoriser explicitement la réutilisation des informations qu'elles contiennent. En effet, ces informations nominatives sont qualifiables de données à caractère personnel. Dans ce cas, il est prévu que des dispositions soient prises pour permettre la réutilisation de ces informations. Sans cette disposition, les réutilisateurs, chercheurs, journalistes ou citoyens, devraient demander à chacun des parlementaires leur autorisation pour analyser et étudier ces informations.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 2, après les mots « présenter ses observations . » ajouter une phrase ainsi rédigée :

« Les informations contenues dans les déclarations et les appréciations rendues publiques par la Haute Autorité sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. ».

Exposé

Pour éviter de faire prendre tout risque juridique aux personnes souhaitant analyser le contenu des déclarations d'intérêts publiées par la HAT, il convient d'indiquer clairement que la réutilisation de toutes les informations publiées qu'elles contiennent est autorisée, comme le prévoit l'article 13 de la loi CADA. Il faut noter que les lois de 1978 prévoient que le « sens [de l'information] ne soit pas dénaturé » (article 12 de la loi de juillet 1978) et que ces données soient « exactes, complètes et [...] mises à jour » (article 6 de la loi de janvier 1978).

Article 11

À l'alinéa 1, ajouter avant la dernière phrase une phrase ainsi rédigée : « Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques par la Haute Autorité sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. ».

Exposé

La loi CADA prévoit que lorsqu'une information publique est liée à une personne physique, une disposition législative peut être prévue pour assurer que ces informations soient réutilisables. L'intérêt que revêt la publication des déclarations d'intérêts est que les informations qu'elle contiennent soient portées à l'attention du public et qu'elles puissent être analysées et étudiées. Il convient donc d'autoriser la réutilisation de ces informations afin d'éviter de faire porter un risque juridique aux citoyens, journalistes ou chercheurs qui souhaiteraient se lancer dans l'analyse de ces déclarations.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 66, supprimer «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ».

Exposé

La loi informatique et libertés prévoit depuis la modification de son article 11 le 7 août 2004 que la Commission soit « consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés ». Vu que le droit prévoit déjà que la CNIL exprime son avis sur le contenu, le stockage, les mises à jour et la conservation des données contenues dans les déclarations patrimoniales et d'intérêts, il n'est pas nécessaire d'alourdir le texte inutilement.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 21, supprimer «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ».

Article 11

À l'alinéa 1, supprimer «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ».

Exposé

La loi informatique et libertés prévoit déjà depuis la modification le 7 août 2004 de son article 11 que la Commission nationale de l'informatique et des libertés soit « consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés ». Comme c'est le cas pour ce décret, il convient de ne pas alourdir le texte avec des dispositions qui sont déjà systématiquement respectées par le pouvoir exécutif.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 18

À l'alinéa 5, remplacer les mots « déclarations, des informations ou des observations » par « déclarations de situation patrimoniale, des informations qu'elles contiennent ou des observations associées ».

Exposé

Afin d'assurer la publicité des déclarations d'intérêts, il est important de spécifier que seule la publication des informations contenues dans les déclarations patrimoniales est passible de poursuites pénales.

Contrôle et transparence des activités de lobbying



Les députés ont souhaité saisir la Haute Autorité de la Transparence de la question du lobbying à la liste de ses missions. Nous proposons une disposition, plus volontaire, qui responsabilise les représentants d'intérêts en leur imposant un travail de transparence de leurs activités et dépenses tout en laissant libre les institutions et administrations de prendre les dispositions qu'elles entendent vis-à-vis de leurs relations avec les lobbyistes.

Les dispositions proposées sont très fortement inspirées de celles qui ont été adoptées avec succès au Québec⁴. Un récent sondage de TNS-Sofres⁵ montre que les décideurs publics français sont dans l'attente de ce type de mesure.

À l'occasion du débat ayant eu lieu à l'Assemblée nationale, des organisations comme Corporate Europe Observatory ou Anticor, ainsi que des personnalités comme Irène Frachon ont soutenu cette démarche en cosignant un appel⁶ pour l'adoption de cette disposition. Une centaine d'organisations européennes les ont rejoint depuis.

4 http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.htm

5 <http://www.tns-sofres.com/points-de-vue/5FD9274ED2DF44AB99219F661F8E7AB4.aspx>

6 <http://www.regardscitoyens.org/il-est-temps-de-reglementer-le-lobbying-un-appel-de-la-societe-civile-sur-les-lois-transparence/>

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 11 ter

Insérer après l'article 11 ter, une nouvelle section intitulée « Transparence des activités des représentants d'intérêts » constituée d'un article additionnel ainsi rédigé :

« Toute personne morale désirant pouvoir communiquer avec une personne mentionnée à l'article 3 ou au I de l'article 10 en vue d'influencer, ou pouvant raisonnablement être considérée susceptible d'influencer, une prise de décision relative à l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire doit s'inscrire auprès de la Haute Autorité de la Transparence dans un délai de trois mois suivant sa première prise de contact.

« Toute personne inscrite a l'obligation tous les 12 mois de communiquer à la Haute Autorité les dépenses, les actions menées, de manière directe ou non, et les éventuels clients en vue d'influencer la prise de décisions publiques au cours de l'année écoulée.

« La Haute Autorité de la Transparence rend publiques ces déclarations sous la forme d'un registre. Les informations publiées à ce registre sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

« Lorsque la Haute Autorité de la Transparence constate qu'un représentant d'intérêts ne s'est pas inscrit sur le registre ou a omis de transmettre des éléments liés à ses activités des 12 derniers mois, elle adresse à l'intéressé une injonction de s'inscrire ou de transmettre les éléments manquants sans délai.

« La Haute Autorité peut se faire remettre par le représentant d'intérêt tout document utile pour la vérification des règles déontologiques.

« Les personnes inscrites dans ce registre sont soumises à un code de déontologie établi par la Haute Autorité de la Transparence. Lorsque la Haute Autorité constate qu'un membre du registre ne respecte pas ce code de déontologie, elle lui enjoint de faire cesser cette situation. Elle rend publiques ces injonctions.

« La Haute Autorité peut publier toute recommandation qu'elle juge utile sur la déontologie et la gestion des représentants d'intérêts.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Exposé

La problématique des conflits d'intérêts est intrinsèquement liée à celles du lobbying et de la prise de décision publique. S'il est important que tous les citoyens puissent faire valoir leurs points de vue auprès des élus — et donc faire du lobbying — ces tentatives d'influence doivent respecter les principes démocratiques de transparence de la prise de décision publique afin que leur empreinte législative puisse être retracée.

Contrairement à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui ont instauré à partir de 2009 des registres des représentants d'intérêts, le pouvoir exécutif ne s'est, pour l'instant, pas saisi de la question du lobbying, en dépit des multiples sollicitations dont il fait l'objet.

Les associations non gouvernementales comme les associations professionnelles se sont toutes réjouies de la création de ces registres par les deux chambres. Un récent sondage de TNS Sofres montre que les élus valorisent les représentants d'intérêts qui agissent de manière transparente tout en trouvant à 60% que les lobbyistes agissant pour le secteur privé ne le sont pas assez et qu'ils devraient avoir l'obligation de s'enregistrer dans un registre.

La Haute Autorité de la Transparence est l'autorité indiquée pour traiter de la transparence des activités de lobbying auxquelles sont soumis le gouvernement, les administrations et le Parlement. À l'image des dispositions adoptées au Québec, elle devrait héberger pour cela un registre des représentants d'intérêts commun aux pouvoirs législatif et exécutif, et devrait contrôler les informations déclarées par les différents représentants d'intérêts relatives aux actions et dépenses entreprises pour influencer la prise de décision publique.

Afin d'assurer l'efficacité de ce dispositif, l'inscription au registre par les représentants d'intérêts devrait être obligatoire dès lors qu'ils exercent manifestement une activité d'influence auprès des responsables publics.

De plus, en ne faisant reposer l'obligation de déclaration que sur les lobbyistes, cette disposition laisse les administrations ou institutions libres d'organiser comme elles l'entendent leur relations vis-à-vis des représentants d'intérêts.

Transparence de la Haute Autorité de la Transparence



La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, prévoit que les administrations doivent avoir une gestion transparente. Cette disposition se concrétise dans le droit français par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 dite loi CADA. Si la Haute Autorité de la Transparence restait entièrement exclue du champ d'application de la loi CADA, elle s'avérerait de manière incompréhensible l'administration la moins transparente de France.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

Supprimer l'alinéa 20.

Exposé

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, prévoit par ses articles 14 et 15 que les comptes et les décisions des administrations doivent être publics. Ces principes ont donné lieu à la loi CADA de 1978. La Haute autorité de la Transparence doit être soumise comme toutes les autres administrations françaises à cette loi. La loi CADA prévoit déjà toutes les dispositions pour protéger les données personnelles qui pourraient être communicables ou conservées par les administrations françaises. En soumettant la HAT à la loi CADA, il n'y a donc aucun risque que des documents personnels soient communiqués à des citoyens. Si cet alinéa était conservé, la Haute Autorité de la Transparence échapperait elle-même à la transparence.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 20, après les mots « les documents élaborés ou détenus » ajouter « dans le cadre de ses missions de collecte, d'enquête et de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts ».

Exposé

Exclure entièrement la future HAT du champ de la loi CADA serait disproportionné au regard des principes définis par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, auxquelles la loi CADA répond. Il convient donc de limiter ces exceptions aux seules missions de collecte, enquête et contrôle des déclarations patrimoniales et d'intérêts, à l'image de ce qui est prévu par exemple pour la Haute Autorité de la Concurrence.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 15

Rédiger l'alinéa 13 comme suit :

« IV. - La Haute Autorité de la Transparence rend publics ses avis de compatibilité et d'incompatibilité et les réserves assorties. ».

Exposé

Pour permettre aux citoyens de mieux évaluer les situations susceptibles de créer des conflits d'intérêts, il est important que les réserves de la HAT soient publiques.

Alertes et sollicitations citoyennes



La notion de conflit d'intérêts est une notion complexe à cerner pour les élus comme pour les citoyens, car chacun de ces conflits est le fruit d'un contexte particulier. Il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur une institution de référence pour aider à mieux l'appréhender. Nos propositions incluent à cette fin la possibilité pour les citoyens de questionner la HAT sur des situations particulières. Afin d'éviter que la Haute Autorité ne soit trop sollicitée, et pour privilégier le dialogue entre élus et citoyens à un mécanisme d'interrogation systématique, nous suggérons que les citoyens questionnent en premier lieu leur élu. Le mécanisme proposé est très proche de celui mis en œuvre par la Commission d'accès aux documents administratifs ou le Défenseur des droits.

Nous proposons également d'élargir le mécanisme introduit à l'Assemblée par amendement à l'ensemble des citoyens et non aux seuls électeurs.

Pour renforcer la confiance, nous proposons enfin d'assurer aux citoyens d'obtenir une réponse de la Haute Autorité à leurs interrogations liées aux différentes déclarations.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

Après l'alinéa 66 ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« IV. - Les députés peuvent être saisis de demandes d'explications relatives à d'éventuelles situations de conflit d'intérêts. À défaut de réponse dans un délai de 30 jours ou de réponse jugée incomplète par le requérant, ce dernier peut saisir la Haute Autorité de la Transparence pour avis. Le délai de 30 jours est étendu à 6 mois à compter de la déclaration de candidature du député à toute échéance électorale. ».

Exposé

Il convient de donner un vrai statut au mécanisme de sollicitations citoyennes. En effet, la notion de conflit d'intérêts est complexe, et les différents types de situations difficiles à prévenir et à juger. La Haute Autorité de la Transparence doit non seulement jouer un rôle pédagogique envers les élus mais également envers les citoyens, qui auront parfois des difficultés à évaluer quelles sont les situations où la détention d'un intérêt relève du conflit et quelles actions permettraient d'y remédier. Pour cette raison, il est important que les citoyens puissent solliciter l'avis de la Haute Autorité.

Pour éviter que la Haute Autorité ne soit sollicitée sur des éléments déjà discutés, que ces sollicitations soient vécues par les élus comme une forme de délation et pour leur donner l'opportunité de répondre par eux-mêmes, les citoyens devront d'abord solliciter l' élu au sujet duquel ils ont des questions. Ce n'est qu'en cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète, que la HAT sera alors sollicitée.

Enfin pour éviter tout risque d'instrumentalisation de la HAT pendant une période électorale, le délai d'absence de réponse sera étendu à 6 mois, laissant ainsi l'opportunité aux élus candidats d'organiser leur défense.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 17

Insérer une nouvelle section intitulée « Sollicitations citoyennes » contenant un article additionnel ainsi rédigé :

« Les personnes mentionnées aux articles 3 et 10 peuvent être saisies de demandes d'explications relatives à d'éventuelles situations de conflit d'intérêts. À défaut de réponse dans un délai de 30 jours ou de réponse jugée incomplète par le requérant, ce dernier peut saisir la Haute Autorité de la Transparence pour avis. Le délai de 30 jours est étendu à 6 mois à compter de la déclaration de candidature à une échéance électorale de la personne sollicitée. »

Exposé

La notion de conflit d'intérêts est complexe, et les différents types de situations difficiles à prévenir et à juger. La Haute Autorité de la Transparence doit non seulement jouer un rôle pédagogique envers les élus mais également envers les citoyens, qui auront parfois des difficultés à évaluer quelles sont les situations où la détention d'un intérêt relève du conflit et quelles actions permettraient d'y remédier. Pour cette raison, il est important que les citoyens puissent solliciter l'avis de la Haute Autorité.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 50, ajouter la phrase suivante : « La Haute Autorité répond par écrit à ces observations dans un délai maximal de deux mois. ».

Exposé

Afin d'assurer l'efficacité de ce mécanisme d'alerte citoyenne, il convient d'imposer à la Haute Autorité de répondre aux sollicitations citoyennes qui lui sont faites. Le fonctionnement de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, qui répond à plus de 3 000 sollicitations chaque année montre qu'un tel mécanisme peut être réaliste et efficace.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 2, ajouter la phrase suivante : « La Haute Autorité répond par écrit à ces observations dans un délai maximal de deux mois. ».

Article 11

À l'alinéa 8, ajouter la phrase suivante : « La Haute Autorité répond par écrit à ces observations dans un délai maximal de deux mois. ».

Exposé

Afin d'assurer l'efficacité de ce mécanisme d'alerte citoyenne, il convient d'imposer à la Haute Autorité de répondre aux sollicitations citoyennes qui lui sont faites. Le fonctionnement de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, qui répond à plus de 3000 sollicitations chaque année montre qu'un tel mécanisme peut être réaliste et efficace.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

- I. – À l'alinéa 42, remplacer le mot « électeurs » par le mot « citoyens ».
- II. – À l'alinéa 45, remplacer le mot « électeurs inscrits sur les listes électorales » par le mot « citoyens ».
- III – À l'alinéa 49, remplacer le mot « électeurs » par le mot « citoyens ».

Exposé

Ne réserver l'accès qu'aux seuls électeurs ne garantit pas que ces derniers aient effectivement voté aux dernières élections, l'utilisation de ce terme ne résout donc que partiellement la volonté des auteurs de cette disposition. Il alourdit en revanche beaucoup, pour l'administration, la procédure d'accès. Pour vérifier la qualité d'électeur d'un citoyen, il ne suffit en effet pas de présenter une carte d'électeur potentiellement périmée : il faut prendre contact avec la mairie en charge de la liste électorale pour qu'elle vérifie si la personne y est toujours inscrite. Pour simplifier le processus, il convient d'assurer la possibilité d'envoyer des observations à la HAT et de consulter les déclarations de patrimoines non pas aux électeurs mais aux citoyens.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 2, remplacer le mot « électeurs » par le mot « citoyens ».

Article 11

- I. – Au premier alinéa remplacer le mot « électeurs » par le mot « citoyens ».
- II. – À l'alinéa 3, remplacer le mot « électeurs inscrits sur les listes électorales » par le mot « citoyens ».
- III – À l'alinéa 8, remplacer le mot « électeurs » par le mot « citoyens ».

Exposé

Ne réserver l'accès qu'aux seuls électeurs ne garantit pas que ces derniers aient effectivement voté aux dernières élections, l'utilisation de ce terme ne résout donc que partiellement la volonté des auteurs de cette disposition. Il alourdit en revanche beaucoup, pour l'administration, la procédure d'accès. Pour vérifier la qualité d'électeur d'un citoyen, il ne suffit en effet pas de présenter une carte d'électeur potentiellement périmée : il faut prendre contact avec la mairie en charge de la liste électorale pour qu'elle vérifie si la personne y est toujours inscrite. Pour simplifier le processus, il convient d'assurer la possibilité d'envoyer des observations à la HAT et de consulter les déclarations de patrimoines non pas aux électeurs mais aux citoyens.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 17

À l'alinéa 1, après « à son employeur, », ajouter « à un élu, à toute autre personne mentionnée aux articles 3 et 10 de la présente loi ou à la Haute Autorité de Transparence, ».

Exposé

Cohérence. Il convient de protéger les lanceurs d'alerte qui solliciteront la HAT ou directement les élus concernés.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 17

À l'alinéa 4, supprimer les mots « ou avec l'intention de nuire ».

Exposé

Dès lors qu'un adversaire politique peut être un lanceur d'alerte, il semble disproportionné de pénaliser "l'intention de nuire". La mauvaise foi et la connaissance de l'inexactitude des faits sont suffisamment protecteurs pour la personne mise en cause injustement.

Valorisation des activités et votes des élus



Loin d'être une forme de sanction, la transparence est au contraire un outil très puissant pour dissiper les suspicions et mettre en valeur l'activité des élus. Ce texte peut ainsi permettre de valoriser le travail des élus en levant un certain nombre de tabous, notamment sur les votes des parlementaires, l'évolution de leurs patrimoines, ou la diversité des activités qu'ils sont amenés à exercer pour mener à bien leurs mandats.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 2

Ajouter un article ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote d'un alinéa ainsi rédigé :

« Les assemblées parlementaires rendent publique pour chaque scrutin la liste des délégués ainsi que, pour chacun d'eux, le nom de son délégué, sa position de vote et le cas visé à l'article 1 de la présente ordonnance. »

Exposé

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* », « *le Parlement vote la loi* » et « *le vote des parlementaires est personnel* » énonce la Constitution. Au vu de ces principes fondateurs, il semblerait normal qu'en France, comme dans l'immense majorité des démocraties représentatives, les décisions prises par les parlementaires le soient en toute transparence vis-à-vis des citoyens.

Il reste pourtant très difficile en 2013 de connaître les positions exprimées par les parlementaires lors de leurs votes à l'Assemblée nationale et au Sénat, y compris lors des scrutins dits publics se déroulant lors des séances plénières en hémicycle.

À l'Assemblée nationale, seuls les scrutins solennels, minoritaires, donnent lieu à la publication effective des votes individuels de chaque député⁷. Bien qu'enregistrés électroniquement, le reste des scrutins publics ne donne lieu qu'à la publication d'informations partielles ne permettant pas de connaître la position de chacun des votants.

Au Sénat, les scrutins publics se déroulent suivant le mécanisme du « *vote en groupe* »⁸, au cours duquel un représentant de chaque groupe politique porte les votes de l'ensemble des membres de son groupe, en opposition flagrante avec l'article 27 de la Constitution qui entérine le caractère exceptionnel de la délégation de vote et la limite au maximum d'une délégation portée par délégué.

Par ailleurs, en aucun cas l'Assemblée nationale ni le Sénat ne publient la liste des parlementaires physiquement présents dans l'hémicycle au moment du scrutin ni de ceux qui se sont fait représenter par l'un de leurs collègues via le mécanisme de délégation de vote.

Dans ces conditions, les citoyens français ne peuvent pas savoir quelles sont les prises de positions réelles de leurs représentants ni au Palais Bourbon, ni au Palais du Luxembourg.

Ces scrutins ainsi que les délégations étant enregistrés électroniquement, il serait tout à fait possible de réaliser enfin la transparence en publiant pour chaque scrutin la liste des délégués et délégués ainsi que leurs positions de vote.

7 Plus d'explications au sein de la note de Regards Citoyens sur les scrutins de l'Assemblée nationale :

<http://www.regardscitoyens.org/documents/notes/20130110-RegardsCitoyens-AN-transparence-des-votes.pdf>

8 Plus d'explications au sein de la note de Regards Citoyens sur les scrutins du Sénat : <http://www.regardscitoyens.org/documents/notes/20111212-RegardsCitoyens-S%c3%a9nat-vote-de-groupe.pdf>

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

Après l'alinéa 43 insérer l'alinéa suivant :

« La Haute Autorité de la transparence de la vie publique établit et rend public un document rendant compte de l'évolution du patrimoine de chaque député à l'issue de son mandat. Le député peut, le cas échéant, y joindre des observations. »

Exposé

En matière de contrôle et de transparence des patrimoines, l'important n'est pas de rendre publiques la richesse individuelle mais l'éventuel enrichissement en cours de mandat. Cet amendement vise à satisfaire le désir de transparence des citoyens tout en respectant la vie privée des décideurs publics. Il propose à cette fin d'imposer la publication par la Haute Autorité d'un document rendant compte de l'évolution du patrimoine suite aux contrôles réalisés.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 11

Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« La Haute autorité de la transparence de la vie publique établit et rend public, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, un document rendant compte de l'évolution du patrimoine des personnes mentionnées aux articles 3 et 10 de la présente loi. Ces personnes peuvent, le cas échéant, y joindre des observations. »

Exposé

En matière de contrôle et de transparence des patrimoines, l'important n'est pas de rendre publiques la richesse individuelle mais l'éventuel enrichissement en cours de mandat. Cet amendement vise à satisfaire le désir de transparence des citoyens tout en respectant la vie privée des décideurs publics. Il propose à cette fin d'imposer la publication par la Haute Autorité d'un document rendant compte de l'évolution du patrimoine suite aux contrôles réalisés.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 35, après « mandats électifs », ajouter les mots «, y compris les fonctions dans des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes, ».

Exposé

Il est souvent difficile pour les citoyens de connaître les fonctions de leurs représentants aux EPCI et syndicats mixtes. Alors que ces organismes jouent un rôle croissant dans la vie locale, il convient d'inclure l'appartenance à ces entités au sein des déclarations d'intérêts.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 3

À l'alinéa 30, après « mandats électifs », ajouter les mots «, y compris les fonctions dans des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes, ».

Exposé

Il est souvent difficile pour les citoyens de connaître les fonctions de leurs représentants aux EPCI et syndicats mixtes. Alors que ces organismes jouent un rôle croissant dans la vie locale, il convient d'inclure l'appartenance à ces entités au sein des déclarations d'intérêts.

Le cumul d'activités parlementaires et professionnelles



Le cœur de ce texte repose sur la lutte contre les conflits d'intérêts. Comme l'ont illustré les débats à l'Assemblée nationale, il semble qu'un certain nombre de dispositions puissent être encore améliorées pour limiter les risques de conflit d'intérêts en encadrant notamment l'exercice d'activités professionnelles complémentaires à un mandat.

Nos propositions incluent également la possibilité pour les Bureaux des deux assemblées de saisir la Haute Autorité sur la question des conflits d'intérêts

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

À l'alinéa 18, après les mots « d'exercer une » terminer l'alinéa avec les mots suivants : « activité professionnelle rémunérée ».

Exposé

Afin de lever tout soupçon de conflit d'intérêts, les parlementaires ne devraient pas être autorisés à exercer, en plus de leur mandat, une activité professionnelle rémunérée. De fait, les parlementaires salariés du secteur privé sont contraints, par la force des choses, de quitter leur emploi une fois élus au Parlement. Pour les professionnels du secteur public, le projet de loi prévoit une disposition allant dans le même sens : l'article 16 impose une mise en disponibilité des fonctionnaires investis d'un mandat de parlementaire.

L'abandon d'une activité rémunérée ne concernerait donc dans la pratique que les parlementaires exerçant une profession libérale. Or les professions libérales sont sur-représentées à l'Assemblée nationale : les avocats sont ainsi trente fois plus nombreux en proportion à l'Assemblée qu'ils ne le sont dans la population française active ; les chefs d'entreprises, dix fois plus ; les autres professions libérales, deux fois plus.

En interdisant uniquement l'exercice d'activités rémunérées, un parlementaire ressentant le besoin de continuer à exercer sa profession, pour ne pas perdre la main, ne pas se déconnecter de la réalité du terrain, maintenir localement et provisoirement un service par exemple médical, ou encore pour conserver le contact avec sa clientèle, pourrait toujours continuer à le faire de manière bénévole.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 2

Ajouter un article ainsi rédigé :

« À l'alinéa 3 de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, ajouter après « titulaire d'autres mandats électoraux » les mots «, qui exerce d'autres activités professionnelles ». ».

Exposé

L'exercice d'une activité professionnelle représente un risque important de conflit d'intérêts. Certains élus souhaitent légitimement, pour ne pas perdre la main ou le contact avec la vie réelle, continuer à exercer leur profession. Limiter les revenus de ces élus semble un point d'équilibre adéquat entre libertés individuelles et risque de conflits d'intérêts. Cette disposition utilise de plus le mécanisme de plafonnement des indemnités de fonction qui a été introduit en février 1992 sans poser de problème de constitutionnalité.

Projet de loi organique n° 12-688 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

À l'alinéa 29, après le mot : « examine », ajouter les mots : «, après avoir sollicité pour avis la Haute Autorité de la Transparence, ».

Exposé

Les bureaux des deux chambres ne devraient pas pouvoir évaluer seuls la compatibilité des intérêts des parlementaires avec leurs mandats. La séparation des pouvoirs n'interdit pas le parlement de prendre conseil auprès d'une autorité indépendante. Les comptes du Sénat sont par exemple tous les ans audités par la Cour des Comptes et ceux de l'Assemblée le seront prochainement. Afin d'assister le Bureau qui au vu des nombreuses tâches qui lui sont attribuées ne peut pas être omniscient en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, il convient que la Haute Autorité soit interrogée pour avis.

Projet de loi ordinaire n° 12-689 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2 bis

À l'alinéa 2, après le mot : « définit », ajouter les mots : «, après avoir sollicité pour avis la Haute Autorité de la Transparence, »

Exposé

Les bureaux des deux chambres ne devraient pas pouvoir évaluer seuls la compatibilité des intérêts des parlementaires avec leurs mandats. La séparation des pouvoirs n'interdit pas le parlement de prendre conseil auprès d'une autorité indépendante. Les comptes du Sénat sont par exemple tous les ans audités par la Cour des Comptes et ceux de l'Assemblée le seront prochainement. Afin d'assister le Bureau qui au vu des nombreuses tâches qui lui sont attribuées ne peut pas être omniscient en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, il convient que la Haute Autorité soit interrogée pour avis.



RegardsCitoyens.org

contact@regardscitoyens.org

06 83 82 34 66 / 06 81 88 02 98