



À Paris, le 1er octobre 2013

Monsieur Jean-Louis Debré
Président du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 Paris

Monsieur le Président,

Le Conseil Constitutionnel a été saisi par le Gouvernement et 120 parlementaires de l'UMP au sujet du projet de loi ordinaire et du projet de loi organique relatifs à la Transparence de la vie publique votés en lecture définitive à l'Assemblée nationale.

Notre association Regards Citoyens se consacre au renforcement de l'éducation et de l'engagement civique par la pratique du libre accès aux données publiques et leur réutilisation. Notre association est particulièrement reconnue pour ses outils de valorisation du travail des institutions démocratiques, comme les sites internet NosDéputés.fr et NosSénateurs.fr. Par ces initiatives, nous essayons de rétablir la confiance entre les citoyens et leurs élus, en permettant à chacun d'être mieux informé et de mieux comprendre les travaux menés par les parlementaires, et en offrant des outils de dialogues entre élus et citoyens. Forts de cette expertise en matière de transparence démocratique, nous nous sommes largement mobilisés autour des débats parlementaires portant sur les textes proposés par le Gouvernement et avons contribué au débat au travers d'un certain nombre de propositions.

Les deux textes qui vous sont aujourd'hui présentés nous apparaissent comme porteurs d'un certain nombre de progrès constituant une étape importante pour la moralisation de la vie politique, la prévention des conflits d'intérêts et l'accomplissement d'une certaine transparence démocratique. Ils répondent pour cela aux **objectifs suivants** (*partie 1*) :

- lutter contre les conflits d'intérêts par le **renforcement des pouvoirs de la CTFVP** (Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique) et des **incompatibilités professionnelles** avec les mandats de parlementaires ;
- assurer la **transparence des intérêts des décideurs publics**.

Dans son rapport de 2012, la CTFVP insistait sur les **imperfections des dispositions existantes** pour disposer d'une part **d'informations précises concernant les patrimoines** (*partie 2*) des élus, et d'autre part d'outils permettant de **dissuader les attitudes peu coopératives** de certains déclarants. À ce titre, les obligations déclaratives prévues par ces textes semblent répondre de manière appropriée pour corriger ces manques.

La transparence des déclarations d'intérêts répond au **droit à l'information accordé à tout citoyen** (*parties 3 et 4*) tout en lui permettant de **s'assurer que l'usage des ressources publiques** ne soit pas détourné au service d'intérêts particuliers. En prévoyant qu'**aucune information personnelle** (*partie 5*) autre que le nom du déclarant ne soit rendue publique, les textes assurent le respect de la vie privée des déclarants.

Les **sanctions prévues** (*partie 6*) pour les personnes soumises au contrôle de la Haute Autorité de la Transparence sont dans la **droite ligne de celles déjà encourues en cas de non-respect de la loi de 1988** sur la transparence financière de la vie politique. Elles semblent donc tout à fait proportionnées. En revanche, **la peine, trois fois plus élevée, encourue par les journalistes** qui publieraient des informations contenues dans les déclarations de patrimoine consultables en préfectures semble **disproportionnée**.

Enfin, pour lutter contre les conflits d'intérêts, les textes prévoient que les parlementaires ne sont **pas autorisés à débiter une nouvelle activité professionnelle** (*partie 7*). C'est une **disposition très raisonnable** au vu du lien de subordination inhérent à une très grande majorité des activités professionnelles.

Nous nous permettons de développer ces points dans la suite de ce courrier.

1. Transparence et contrôle : les objectifs démocratiques de ces textes

Notre démocratie souffre d'un inquiétant symptôme : comme l'illustrent de nombreux sondages¹, la confiance des citoyens envers leurs représentants apparaît de plus en plus ténue. Les différents scandales politiques auxquels a été confronté notre pays renforcent, chez un certain nombre de citoyens français, ce sentiment de défiance vis-à-vis des décideurs publics.

Pour restaurer ce lien, il semble nécessaire de renforcer le droit à l'information pour permettre aux citoyens d'évaluer si leurs représentants, ou les décideurs publics qui travaillent pour eux, agissent, dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, de manière désintéressée au service de l'intérêt général. La transparence de la vie publique joue, dans ce cadre, un rôle crucial : en révélant des informations jusqu'alors cachées sans motif légitime, la transparence vient lever le voile de la suspicion et restaurer la confiance. C'est une condition essentielle pour donner aux citoyens les moyens de remplir pleinement leurs devoirs démocratiques.

Le rétablissement du lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants passe également par un devoir d'exemplarité des élus. La loi de 1988 et sa réforme de 2011 ont permis de faire des pas vers ce devoir d'exemplarité en soumettant les élus à des contrôles sur leurs patrimoines. Malheureusement, les pouvoirs attribués à la Commission pour la transparence financière de la vie politique se sont avérés trop faibles pour lutter efficacement contre les conflits d'intérêts ou l'enrichissement illégal : les déclarations fournies par les élus sont souvent imprécises et les capacités de contrôle de la commission s'avèrent très limitées².

Au travers des deux textes sur la transparence de la vie publique, et suivant les lignes fixées par le Président de la République et le Gouvernement, le législateur s'est donc fixé deux objectifs centraux pour tenter de rétablir la confiance entre les citoyens et leurs représentants : assurer la transparence des intérêts des décideurs publics et renforcer le contrôle de leurs patrimoines.

2. Des déclarations de patrimoine précises et contrôlées

Pour lutter efficacement contre les conflits d'intérêts, la corruption ou l'enrichissement illégal, l'autorité en charge du contrôle des déclarations doit pouvoir prendre connaissance de la manière la plus précise possible des patrimoines des élus afin de pouvoir en évaluer l'évolution au cours de l'exercice des mandats et fonctions.

Les récents scandales politico-financiers montrent que la détention de biens aussi variés que des œuvres d'arts, des objets de luxe ou des animaux de course peuvent susciter des interrogations légitimes. Pour protéger efficacement les élus contre ces suspicions, la Haute Autorité doit donc pouvoir être informée de la détention de biens très variés. Le choix retenu d'une formulation large des biens à déclarer, auprès de la seule Autorité, semble donc proportionné au vu des objectifs de lutte contre les conflits d'intérêts, la corruption et le financement illégal de la vie politique.

De plus, en assurant aux élus la possibilité de dialoguer avec la Haute Autorité afin de mieux préciser ou compléter leurs déclarations, le mécanisme prévu par les textes protège de manière efficace les élus d'oublis éventuels.

3. Publication des déclarations d'intérêts : un droit à l'information démocratique

Afin que tous les Français soient en mesure de remplir leurs devoirs citoyens, ils doivent pouvoir exercer leur droit à l'information pour évaluer si les décisions de leurs représentants, souvent liées à des dépenses publiques et résultant de l'emploi de la contribution publique, sont prises de manière désintéressée, sans que des intérêts personnels aient pu interférer. Au vu de la diversité de ces décisions, il est nécessaire que les déclarations d'intérêts de ces décideurs soient les plus précises possibles, et qu'elles soient mises à disposition de l'ensemble des citoyens.

Il est également essentiel que les citoyens soient en mesure de connaître les dépenses publiques allouées à l'indemnisation des élus. Ces informations sont souvent peu accessibles aux citoyens et alimentent de ce fait des fantasmes infondés. Les textes prévoient que les déclarations d'intérêts recensent les indemnités perçues

1 [Baromètre de la confiance, vagues 2010-2013, Cevipof](#)

2 [Rapport 2012 de la Commission pour la transparence financière de la vie politique](#)

par les élus concernés. Il s'agit d'un dispositif efficace d'information publique qui permet de répondre aux objectifs de transparence souhaités tout en facilitant le suivi des dépenses publiques pour les citoyens.

Enfin, le fait de conférer par la loi un statut d'information publique aux données contenues dans les déclarations d'intérêts nous semble répondre de manière proportionnée aux objectifs voulus par le Président de la République, en permettant notamment à des journalistes ou des associations de reprendre ces informations et de les contextualiser à destination du grand public.

4. Des déclarations d'intérêts exhaustives

La récente condamnation d'une élue dans le cadre du financement illégal d'associations³, la sanction adressée par l'Assemblée nationale à un lobbyiste enregistré comme collaborateur parlementaire⁴ ou la polémique suscitée par la publication au Parlement Européen du rapport d'une parlementaire entretenant des liens d'intérêts familiaux avec le secteur étudié⁵ : nombreux sont les exemples illustrant les risques de conflits d'intérêts pour des activités et relations les plus diverses. Il est donc essentiel que tous les liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, à commencer par les responsabilités bénévoles exercées par un décideur public, ses activités professionnelles passées, les activités professionnelles de ses proches ou de ses collaborateurs soient consignés dans la déclaration d'intérêts.

Au vu de la diversité des risques de conflits d'intérêts, il est important que la loi permette aux élus de déclarer le plus grand nombre de liens possibles, et que la Haute Autorité puisse les interroger sur chacun d'eux. Le mécanisme d'injonction protégera de plus les décideurs publics d'oublis dans ces déclarations. L'un des objectifs de cette loi étant de renforcer le dispositif mis en place en 1988, il serait dommageable que cette nouvelle Haute Autorité souffre des mêmes limites que la précédente, et qu'elle soit dans l'incapacité de prévenir, par le contrôle, de futurs conflits d'intérêts.

5. Une publication respectueuse de la vie privée

La loi garantit qu'aucune information personnelle autre que le nom du déclarant ne sera diffusée lors de la publication des déclarations d'intérêts. Il nous semble qu'avec cette mesure, les textes qui vous sont présentés répondent aux objectifs de transparence démocratique tout en assurant le respect de la vie privée des personnes visées par ces déclarations.

En ce qui concerne les déclarations de patrimoine, il nous semble que la large publication de ces informations, même expurgée des données personnelles qu'elles pourraient contenir, serait disproportionnée au regard des principes de respect de la vie privée, du nombre des personnes impliquées et de l'exhaustivité des informations contenues, nécessaire pour un contrôle effectif du patrimoine des élus. Nous nous sommes donc exprimés pour une publication de la seule évolution du patrimoine à la fin de chaque mandat. Notre proposition n'a malheureusement pas été retenue lors des débats parlementaires. Lors de l'application de la loi, il nous semble cependant important que la Haute Autorité soit en mesure de ne rendre consultable qu'une synthèse des biens possédés. À défaut, les déclarations remplies risqueraient de se montrer volontairement floues et l'objectif de contrôle du patrimoine des élus se voir amoindri faute d'informations suffisantes pour parvenir à cette fin.

Concernant les obligations déclaratives liées aux proches, la commission pour la transparence financière de la vie politique faisait part, dans son rapport de 2012, de son inquiétude de voir mises en place des « stratégies de contournement » et a demandé au législateur d'introduire ces obligations déclaratives. Le fait que les proches soient explicitement mentionnés apparaît donc proportionné afin de répondre à l'objectif de renforcement des pouvoirs de la CTFVP.

6. Des peines inégalement proportionnées

Dans son dernier rapport d'activités, la commission pour la transparence financière de la vie politique recommandait au législateur de lui attribuer la possibilité de sanctionner les déclarants qui ne se montraient pas suffisamment coopératifs avec ses services. Les travaux de la commission étaient en effet fortement

3 [La députée PS Sylvie Andrieux condamnée en première instance à 3 ans de prison dont 2 avec sursis, Le Monde, 22 mai 2013](#)

4 [Le lobbyiste vedette des chasseurs mis à la porte de l'Assemblée, Rue89, 23 février 2012](#)

5 [Directive fourre-tout au Parlement européen, Libération, 9 mars 2004](#)

complexifiés par des délais déclaratifs non respectés, des déclarations remplies avec « peu de soin » ou des refus de fournir certains documents. Il apparaît donc primordial, pour renforcer le pouvoir de contrôle de la Haute Autorité, de la doter d'un pouvoir de sanction afin de dissuader les attitudes non coopératives ou d'obstruction. Le fait de ne pas se soumettre aux obligations déclaratives de la CTFVP étant déjà sanctionné d'une peine de 30 000 € d'amende, les peines prévues pour non-réponse aux injonctions adressées par la Haute Autorité nous semblent proportionnées.

Le texte introduit par ailleurs une nouvelle peine visant à sanctionner la publication des déclarations de patrimoine accessibles en préfecture. Cette dernière vise particulièrement les journalistes, dont la liberté de communiquer des informations est pourtant protégée par la déclaration universelle des droits de l'homme de 1789. À titre de comparaison, l'amende prévue est trois fois plus lourde que celle introduite par ce texte pour un élu ou un décideur public qui ne répondrait pas aux injonctions de la Haute Autorité. Qu'un journaliste encoure une peine de 45 000 € d'amende pour publier une information accessible à tous en préfecture ne nous semble donc ni répondre à l'objectif de transparence, ni à celui du renforcement des pouvoirs de contrôle de la CTFVP.

7. Les élus et le cumul d'activité

Notre association est convaincue que si les élus veulent lever toutes les suspicions de conflits d'intérêts, ils doivent se consacrer pleinement à leurs responsabilités électives. Au vu de la diversité des sujets traités par les parlementaires durant leurs mandats, l'exercice d'une profession en parallèle d'activités parlementaires ne peut être considérée comme anodine. C'est pour cette raison que nous proposons d'interdire l'exercice de toute activité rémunérée complémentaire d'un mandat parlementaire. Dans les débats, il est apparu que cette proposition pouvait s'opposer au principe de la liberté d'entreprendre.

Le compromis trouvé, limitant les incompatibilités à l'exercice d'une nouvelle profession et aux fonctions de conseil, nous apparaît donc comme moins ambitieux mais justement proportionné à l'objectif de lutte contre les conflits d'intérêts. Il ne s'agit nullement en effet d'une interdiction générale et absolue puisque les parlementaires pourront poursuivre l'activité professionnelle qui était la leur avant l'exercice de leur mandat. Seules seront interdites les activités qui auraient débutées durant l'exercice du mandat parlementaire et pour lesquelles il serait possible d'imaginer que leur commencement puisse être lié à la situation privilégiée offerte par l'exercice d'un mandat parlementaire.

8. Des dispositions proportionnés répondant aux objectifs de contrôle et de transparence

Par son expérience, notre association est convaincue que la transparence démocratique est un outil puissant qui permet de lever les suspicions et de restaurer la confiance entre élus et citoyens. Pour ce faire, les informations rendues publiques doivent être contrôlées par une autorité indépendante et irréprochable.

C'est le sens des multiples dispositions adoptées par le Parlement avec ces deux textes dans l'esprit des ambitions exprimées par le Président de la République et le Gouvernement. La promulgation de ces textes constituera indéniablement un progrès démocratique : une étape nécessaire à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs représentants.

En espérant que certains points de cette analyse pourront retenir votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute considération.

L'équipe de Regards Citoyens