

# Projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique

## *Propositions d'améliorations des projets de loi n°1004 et 1005*

Regards Citoyens - mai 2013



Les deux projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique déposés par le gouvernement au bureau de la commission des lois le 24 avril 2013 formulent un certain nombre de propositions répondant à l'exigence d'une plus grande transparence démocratique. Un certain nombre de questions restent cependant en suspens. Regards Citoyens a identifié six thèmes susceptibles d'être enrichis au cours des débats parlementaires à venir :

- la transparence de la Haute Autorité de la Transparence (page 2) ;
- le rôle que doivent pouvoir jouer les citoyens dans la lutte contre les conflits d'intérêts (page 3) ;
- la régulation du lobbying (page 4) ;
- l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec une activité professionnelle rémunérée (page 5) ;
- la création et la réutilisation des données publiques liées aux travaux de la HAT (page 6) ;
- l'interaction entre les bureaux des deux assemblées et la HAT (page 7).

## **La HAT doit être une autorité transparente**

Depuis la loi du 17 juillet 1978, dite « loi CADA », les administrations françaises ont une obligation de transparence : elles doivent communiquer les documents administratifs qu'elles possèdent. Or les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique excluent du champ de la CADA toutes les activités de la future HAT. La Haute Autorité de la Transparence serait donc l'une des rares autorités administratives indépendantes à ne pas être transparente.

La loi CADA prévoit pourtant déjà un certain nombre d'exceptions : pour préserver la sérénité nécessaire à la prise de décision, les documents en cours d'élaboration n'ont, par exemple, pas à être communiqués. De même, les documents qui « porteraient atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle » ne sont communicables qu'aux personnes intéressées (article 6, II). Il paraît donc inutile et disproportionné de soustraire totalement la HAT à l'autorité de la CADA.

En plus de soulever la question de la transparence de la HAT elle-même, son exclusion du champ de la CADA priverait également les personnes visées par un document produit par cette administration de leur droit d'y accéder. Ainsi, un élu injustement accusé de conflit d'intérêts ne pourrait faire valoir l'avis de la HAT pour se défendre publiquement.

Enfin, alors que le projet de loi prévoit la protection des lanceurs d'alerte, il apparaît contradictoire de pénaliser la publication de documents émanant de la HAT d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

### Amendements proposés au projet de loi ordinaire :

- Supprimer le IV de l'article 4 (ou amendement de repli : ajouter « dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête » après les mots « les documents élaborés ou détenus par la HAT »)

*La Haute Autorité de la transparence sera amenée en plus de ses attributions à gérer un budget, passer des marchés publics, interagir avec d'autres institutions, ... Il convient qu'elle soit tout aussi transparente que n'importe quelle autre administration française. Il est donc inopportun de la soustraire aux obligations de transparence de ses activités qui sont définies depuis 1978 dans la loi CADA.*

- Supprimer la dernière phrase du I-2 de l'article 13

*Puisque la loi CADA prévoit qu'un document administratif concernant la vie privée d'un individu ne peut être communiqué qu'à ce dernier, il n'est pas nécessaire d'indiquer que le document est secret si l'on souhaite éviter de rendre communicable ces avis ; en revanche, il est important que les personnes concernées puissent, si elles le souhaitent, rendre public ces documents, par exemple pour se défendre d'attaques injustifiées relatives à des suspicions de conflit d'intérêts.*

- Supprimer le IV de l'article 18

*Cette disposition pourrait nuire gravement au principe fondamental de transparence de l'action publique et de liberté de la presse. Il convient donc de la supprimer.*

## ***Le citoyen doit être au cœur de la HAT***

Si le projet de loi prévoit des incompatibilités explicites entre certains intérêts et l'exercice d'un mandat public, il ne peut prétendre régler à lui seul l'ensemble des situations de conflits d'intérêts imaginables. Le rôle des citoyens sera de juger, à chaque échéance électorale, si les intérêts détenus et déclarés par leurs représentants posent question ou non.

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.

Afin de permettre aux élus et aux institutions concernées de s'expliquer par eux-mêmes, le citoyen pourrait ne disposer de ce droit de solliciter un avis auprès de la Haute Autorité qu'après avoir directement interrogé les intéressés et leur avoir donné l'opportunité de répondre, dans un délai raisonnable, à ces interrogations.

Les risques d'engorgement liés à un mécanisme d'interrogation citoyenne sont vraisemblablement limités : la déontologue de l'Assemblée n'a par exemple reçu que cinq lettres de citoyens concernant ces questions depuis sa prise de fonction. Faire précéder la saisine de la HAT d'une procédure de dialogue entre citoyens et élus limiterait d'autant plus ces risques. Les risques de pressions envers les citoyens sollicitant institutions ou élus sur ces questions sont également limités de par la protection qui leur sera apportée par les dispositions de l'article 17 de la présente loi.

### Amendements proposés :

- Au II de l'article 13 du projet de loi ordinaire, ajouter un alinéa ainsi rédigé : « Les personnes mentionnées aux articles 3 et 5 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. »
- À l'article 1 du projet de loi organique, ajouter un VII ainsi rédigé : « Les parlementaires 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. »
- Compléter l'article 15 du projet de loi ordinaire d'un V ainsi rédigé : « Les avis de compatibilité et d'incompatibilité rendus par la Haute Autorité de la Transparence et les réserves assorties sont publiques. »

## ***La HAT doit être chargée d'encadrer le lobbying***

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.

Il semble pourtant que la Haute Autorité de la Transparence serait 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<sup>1</sup>, 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.

### Amendement proposé au projet de loi ordinaire :

- Après l'article 16, ajouter une section additionnelle consacrée à l'encadrement du lobbying constituée d'un article ainsi rédigé :
  - « Toute personne morale souhaitant communiquer avec une personne mentionnée à l'article 3 ou au I de l'article 10 pour l'influencer dans le cadre de ses fonctions, ou pouvant raisonnablement être considérée susceptible d'influencer la prise de décisions relatives à l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire doit se déclarer auprès de la Haute Autorité de la Transparence dans un délai de trois mois suivant sa première prise de contact. La Haute Autorité de la Transparence l'inscrit alors de droit dans un registre public.
  - « Toute personne inscrite dans le registre a l'obligation tous les 12 mois d'indiquer les dépenses et les actions menées, de manière directe ou non, en vue d'influencer les pouvoirs publics. Ces informations sont publiées par la Haute Autorité de la Transparence.
  - « Les modalités de déclaration d'activité des représentants d'intérêts sont fixés par décret en Conseil d'État.
  - « 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 lui transmettre ces éléments sans délai.
  - « Les personnes inscrites dans ce registre sont soumises à un code de déontologie établi par la HAT. Lorsque la HAT constate qu'un membre du registre ne respecte pas le code de déontologie, elle lui enjoint de faire cesser cette situation.
  - « Elle peut décider de rendre publique ces injonctions. »

---

1 [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=//T\\_11\\_011/T11\\_011.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=//T_11_011/T11_011.htm)

## ***Non cumul du mandat parlementaire et d'activités professionnelles rémunérées***

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<sup>2</sup>.

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.

### Amendement proposé au projet de loi organique :

- Au III de l'article 2, remplacer « fonction de conseil » par les mots « activité professionnelle rémunérée ».

---

<sup>2</sup> Données : Assemblée nationale et Regards Citoyens : <http://www.nosdonnees.fr/dataset/nombre-de-deputes-par-classe-socioprofessionnelle-et-comparaison-avec-la-population-francaise>

## ***Dispositions relatives à la valorisation de l'information publique sur les élus***

Comme l'a montré le travail des sénateurs François-Noël Buffet et Georges Labazée dans leur rapport du 20 mars 2013 sur la valorisation des mandats locaux<sup>3</sup>, il n'existe pas à l'heure actuelle de base de données publique recensant l'ensemble des élus français et de leurs mandats dans les collectivités locales ou EPCI. Afin d'aider la HAT à identifier les personnes visées par l'article 10 de la loi ordinaire, il serait intéressant de charger la Direction Générale des Collectivités Locales d'établir une base de données de l'ensemble des élus français et de la rendre publique par exemple sur le site [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr).

Une proposition similaire a été formulée par la sénatrice Hélène Lipietz en séance publique le 15 mai 2013<sup>4</sup>. Le ministre de l'intérieur comme le rapporteur ont alors indiqué qu'ils estimaient la loi relative à la transparence de la vie publique plus indiquée pour adopter une telle proposition.

De plus, il convient de sécuriser juridiquement les réutilisations qui seront faites des informations publiques contenues dans les déclarations d'intérêt. Leur vocation est qu'elles soient largement diffusées. Afin de garantir cette large diffusion, il convient d'autoriser explicitement les réutilisations notamment au vu des informations à caractère personnelles qu'elles contiennent.

### Amendements proposés au projet de loi ordinaire :

- Ajouter un article additionnel ainsi rédigé :
  - « I. - Une base de données de l'ensemble des mandats des élus français qui siègent dans des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale est constituée et mise à jour lors de chaque changement.
  - « II. - Les informations contenues dans cette base de données sont rendues publiques et réutilisables dans les conditions de l'article 10 de la loi CADA y compris lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel.
  - « III. - Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, notamment l'organisation et la publication par la direction générale des collectivités locales sur la plate-forme de publication des données publiques de l'état, [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr). »

*Cette disposition cherche à valoriser la très grande variété des mandats des élus des collectivités territoriales par la diffusion de données publiques.*

- Après l'alinéa 11 de l'article 4, ajouter un paragraphe additionnel ainsi rédigé : « IV bis. - Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques sont réutilisables dans les conditions de l'article 10 de la loi CADA y compris lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel. »  
Après l'alinéa 17 de l'article 10, ajouter un paragraphe additionnel ainsi rédigé : « II bis. - Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques sont réutilisables dans les conditions de l'article 10 de la loi CADA y compris lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel. »

*Les déclarations d'intérêts ont pour objectif d'être largement diffusées. Comme elles contiennent des données à caractère personnel telles que définies dans la loi de janvier 1978, le législateur doit prévoir des dispositions permettant leur libre réutilisation afin de ne pas faire peser de risque juridique lors de la réutilisation de ces informations.*

<sup>3</sup> <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-4421-notice.html>

<sup>4</sup> <http://www.nossenateurs.fr/amendement/20122013-543/2>

### Amendements proposés au projet de loi organique :

- A l'alinéa 3 de l'article 1, supprimer la phrase suivante : « Toutefois cette déclaration ne fait pas mention des activités visées à l'article LO148 »

*Il est complexe pour les citoyens de connaître toutes les fonctions de leurs élus ; il serait donc bienvenu que les fonctions définies à l'article LO148 soient indiquées dans la déclaration d'intérêts, par exemple dans une section dédiée.*

- Après l'alinéa 17 de l'article 1, ajouter un paragraphe additionnel ainsi rédigé : « II bis. - Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques sont réutilisables dans les conditions de l'article 10 de la loi CADA y compris lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel. »

*Les déclarations d'intérêts ont pour objectif d'être largement diffusées. Comme elles contiennent des données à caractère personnel telles que définies dans la loi de janvier 1978, le législateur doit prévoir des dispositions permettant leur libre réutilisation afin de ne pas faire peser de risque juridique lors de la réutilisation de ces informations.*

### **Amendement relatif à l'interaction entre les bureaux des deux chambres et la HAT**

- A l'alinéa 8 de l'article 2 de la proposition de loi organique, après les mots « Le bureau de l'Assemblée nationale examine » ajouter « après avoir sollicité pour avis la Haute Autorité de la Transparence »

*Les bureaux des deux chambres ne devraient pas pouvoir évaluer seuls la compatibilité des intérêts des parlementaires avec leurs mandats. Ils doivent fonder leurs avis sur l'expertise de la HAT.*



[contact@regardscitoyens.org](mailto:contact@regardscitoyens.org)  
06 81 88 02 98 / 06 83 82 34 66