

Projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique

Propositions d'améliorations des textes de la commission des lois pour les projets de loi organique n° 1108 et loi ordinaire n° 1109

Regards Citoyens – juin 2013



L'examen en commission des lois 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 sur les capacités de contrôle dont disposera la Haute Autorité, la protection des lanceurs d'alertes ou la régulation des dons faits aux partis politiques. Des efforts importants restent cependant encore à fournir pour élever cette loi à la hauteur des standards internationaux. Regards Citoyens propose notamment de revenir sur six thèmes centraux :

- le contrôle et la transparence des activités de lobbying (page 2),
- la transparence de la Haute Autorité de la Transparence (page 5),
- la valorisation des activités et votes des élus (page 8),
- les alertes et sollicitations citoyennes (page 15),
- la publicité des déclarations d'intérêts (page 23),
- la lutte contre les conflits d'intérêts (page 41).

Contrôle et transparence des activités de lobbying



La commission des lois a souhaité saisir la Haute Autorité de Transparence de la question du lobbying. 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 Québec¹. Un récent sondage de TNS-Sofres² montre que les décideurs publics français sont dans l'attente de ce type de mesure.

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

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

Projet de loi ordinaire n° 1109 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 souhaitant 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, la prise de décision relative 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 la prise de décisions publiques. Ces informations sont publiées par la Haute Autorité de la Transparence et sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

« Les modalités de déclaration d'activités des représentants d'intérêts sont fixées 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 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 peut décider de rendre publique ces injonctions. »

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 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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

Supprimer l'alinéa 13.

Exposé

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 13, après « les documents élaborés ou détenus » ajouter « dans le cadre de ses missions de collecte, d'enquête et de contrôle des déclarations patrimoniales ».

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 auxquelles la loi CADA répond. Il convient donc de limiter ces exceptions aux seules missions de collecte, enquête et contrôle des déclarations patrimoniales, à l'image de ce qui est prévu par exemple pour la Haute Autorité de la Concurrence.

Valorisation des activités 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, les indemnités qu'ils perçoivent, ou la diversité des activités qu'ils sont amenés à exercer pour mener à bien leurs mandats.

Projet de loi organique n° 1108 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 délégants 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 député³. 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* »⁴, 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.

3 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>

4 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%3%a9nat-vote-de-groupe.pdf>

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 délégants ainsi que leurs positions de vote.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 27, après « rémunération », ajouter les mots «, dividendes ou gratifications ».

Exposé

Les déclarations d'intérêts doivent être les plus complètes possibles. Certaines activités de conseil ou de service peuvent faire l'objet de perception de dividende. Il convient donc d'élargir le champ de cette disposition en incluant toutes les activités faisant l'objet de dividendes ou gratifications autres qu'une rémunération.

À l'alinéa 28, après « rémunération », ajouter les mots «, dividendes ou gratifications ».

Exposé

Pour que les déclarations d'intérêts soient les plus complètes possibles, il convient de prendre en compte également les activités professionnelles qui font l'objet d'autre valorisations financières que des rémunérations.

À l'alinéa 38, après « rémunérations », ajouter les mots «, indemnités, dividendes ou gratifications ».

Exposé

Il est très complexe pour les citoyens de connaître le total des indemnités de leurs élus. La convention européenne des droits de l'homme leur reconnaît pourtant un droit d'information sur ces sujets. L'alinéa prévoit de renseigner les montants des rémunérations liées au 9° concernant les autres mandats électifs, mais les activités électives ne donnent pas toujours lieu à des rémunérations mais au versement d'indemnités. Il convient donc d'élargir le champs de cette disposition en incluant les montants des indemnités, dividendes ou gratifications.

Projet de loi organique n° 1108 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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 3

Aux alinéas 21 et 22, après « rémunération » ajouter «, dividendes ou gratifications ».

Exposé

Il convient que toutes les activités des membres de gouvernement soient listées dans la déclaration d'intérêts, que ces activités soient professionnelles ou représentatives. Pour cette raison, il convient de ne pas limiter ces activités aux seules activités professionnelles rémunérées.

À l'alinéa 30, après « rémunérations », ajouter les mots «, indemnités, dividendes ou gratifications ».

Exposé

Les fonctions et mandats électifs ne donnant pas lieu à rémunération, il convient de prendre en compte les indemnités et gratifications. Alors qu'il est quasiment impossible aujourd'hui pour les citoyens de connaître les indemnités de leurs ministres votées chaque année dans leurs collectivités territoriales respectives, la publicité des déclarations d'intérêts pourra permettre avec cette disposition de connaître le montant exact des indemnités perçues par l'exécutif.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 3

À l'alinéa 29, 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.

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 en commission par amendement afin d'assurer aux citoyens d'obtenir une réponse de la Haute Autorité à leurs interrogations liées aux différentes déclarations.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 49, après « déclarations » remplacer « qu'ils ont consultées. » par « définies au présent article. ».

Exposé

Il convient d'assurer aux citoyens qu'ils puissent solliciter la HAT non seulement sur les déclarations patrimoniales consultées en préfecture, mais aussi sur les déclarations d'intérêts publiées par la HAT.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 49, 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 organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

Après l'alinéa 58 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

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 ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

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 ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 16

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

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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 13

À l'alinéa 9, après « dans les mêmes conditions, » ajouter « par les requérants mentionnés à l'article 16 bis, ».

Exposé

Cohérence. Il convient d'intégrer les sollicitations citoyennes proposées après l'article 16 dans les missions de la HAT.

Article 17

À l'alinéa 1, après « à son employeur, », ajouter « à un élu ou toute autre personne mentionnée aux articles 3 et 10 de la présente loi, 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° 1109 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.

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, contrairement à 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, il est essentiel d'imposer que les informations qu'elles contiennent seront facilement accessibles et réutilisables par les citoyens. Il faut également veiller à ce que ces informations ne soient pas enfermées ou rendues illisibles à tous par des mesures techniques. Lire à ce sujet les articles de Marc Rees (PC INpact)⁵ et de Brigitte Rossigneux (Canard Enchaîné)⁶.

Nos propositions incluent également une correction d'un « *bug législatif* » manifeste concernant la publicité des déclarations d'intérêts dans les deux textes.

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

6 <http://resistanceinventerle.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° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

Faire débiter l'alinéa 42 par un « I bis A. - ».

Exposé

La publicité des déclarations d'intérêts prévue à l'alinéa 41 vient en contradiction avec l'alinéa 50 qui encadre la publicité des déclarations prévues à l'ensemble du I. Afin de séparer clairement les différents devoirs et obligations en termes de publicité et réutilisation des informations contenues dans les déclarations d'intérêts d'une part et les déclarations patrimoniales d'autre part, il convient de séparer ces deux notions dans des paragraphes distincts.

À l'alinéa 43, remplacer « deuxième alinéa du présent I » par « premier alinéa du présent I bis A ».

Exposé

Amendement de cohérence.

À l'alinéa 50, remplacer « présent I » par « présent I bis A ».

Exposé

Amendement de cohérence. Vise à assurer que la non publication est bien limitée aux seules déclarations de patrimoine.

À l'alinéa 51, remplacer « huit derniers alinéas du I » par « huit derniers alinéas du I bis A »

Exposé

Amendement de cohérence.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 11

Faire débiter l'alinéa 1 par un « I. - ».

Exposé

Afin de bien distinguer les règles de publication des déclarations d'intérêts et celles liées aux déclarations de patrimoine, il convient de séparer ces dispositions dans des paragraphes bien distincts.

Faire débiter l'alinéa 2 par un « II. - ».

Exposé

Afin de bien distinguer les règles de publication des déclarations d'intérêts et celles liées aux déclarations de patrimoine, il convient de séparer ces dispositions dans des paragraphes bien distincts.

À l'alinéa 9, remplacer les mots « tout ou partie des déclarations ou des observations » par « tout ou partie des déclarations patrimoniales ou des observations associées ».

Exposé

Il est incohérent de prévoir la publication des déclarations d'intérêts et de condamner à 75 000 euros d'amende et un an de prison les personnes qui divulgueraient des informations qu'elles contiendraient.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 18

À l'alinéa 5, remplacer « partie des déclarations, des informations ou des observations » par « partie des déclarations patrimoniales, 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 relève du code pénal.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 41, ajouter une phrase supplémentaire « Toutes les informations qu'elles contiennent 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 permettant de faire le lien avec une personne physique sont des informations qualifiées 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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 2, terminer l'alinéa par une phrase ainsi rédigée : « Toutes 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

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.

Article 11

À l'alinéa 1, terminer par une phrase ainsi rédigée : « Toutes 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

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).

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 58, 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 de son article 11 réalisée en août 2004 que la commission doit être sollicitée pour avis sur toute disposition réglementaire traitant de données à caractère personnel. C'est le cas pour le présent décret. Il n'est donc pas utile d'alourdir le texte en répétant des dispositions bien respectées par l'exécutif. Cela risquerait de plus de dénaturer la volonté de ce texte en privilégiant le verrouillage des informations contenues dans les déclarations d'intérêts à la transparence et l'information du public sur les activités des élus.

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ».

Exposé

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit à son article 47 que « Les services de communication publique en ligne des services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent doivent être accessibles aux personnes handicapées. ». Cela signifie que l'information publique doit être mise à disposition dans un format qui permet à tous les citoyens français de la consulter. Lors de récents avis et recommandations de la CNIL sur la publication des déclarations d'intérêts dans le monde de la santé, la Commission recommande de transformer les données contenues dans ces déclarations en images. Cette technique empêcherait les personnes en situation de handicap visuel de consulter l'information voulue publique par le législateur. Les positions de la CNIL ont donc été prises en méconnaissance de la loi Handicap. Il convient donc de rappeler à la CNIL pour la rédaction de son avis que l'ensemble des citoyens français doivent être en mesure de consulter et réutiliser les informations contenues dans ces déclarations d'intérêts.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la Commission d'accès aux documents administratifs ».

Exposé

La Commission d'accès aux documents administratifs a une longue expérience en matière de communication des documents publics et de respect de la vie privée. Elle donne de manière très régulière des avis sur l'équilibre que les administrations doivent apporter entre la publicité de leurs décisions et actions, et le respect de la vie privée, protégé par l'article 6 de la loi de juillet 1978. De même, par l'analyse régulière de l'article 13 de cette loi, la Commission est tout à fait compétente pour éclairer le pouvoir exécutif sur les éléments qu'il devra prévoir pour assurer la réutilisation de l'information publique contenue dans les déclarations d'intérêts au vu du caractère personnel qu'elles revêtent.

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la mission Étalab ».

Exposé

L'objectif de la publicité des déclarations d'intérêts est de permettre la détection de biais dans la prise de décision publique via l'étude de ces déclarations. Pour ce faire, il faut que ces informations soient accessibles et mise à disposition dans un format qui facilite la réutilisation de ces données. En assistant les administrations et AAI dans la publication de données publiques depuis 2010, la mission Étalab a acquis une vraie expertise en matière de diffusion de l'information publique notamment à caractère démocratique. Il convient donc que le pouvoir exécutif sollicite son avis avant de proposer ce décret au Conseil d'État.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'accessibilité pour les administrations ».

Exposé

Le 16 mai 2009, le gouvernement a défini les modalités techniques d'accessibilité des services en ligne de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent afin de permettre à l'ensemble des français de consulter ou réutiliser l'information publique. Il se trouve que la CNIL méconnaît dans ses derniers avis ou recommandations sur les déclarations d'intérêts dans le monde de la santé ces modalités techniques. Il convient donc de s'assurer que les dispositions prévues dans le RGAA soit respectés.

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés» ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'interopérabilité ».

Exposé

Par l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, le gouvernement français a demandé la création d'un référentiel définissant les différentes techniques par classe d'usages que les administrations doivent utiliser pour stocker, échanger et publier de l'information publique. Il se trouve que par souci d'interopérabilité et de réutilisation de l'information publique, le Référentiel Général d'Interopérabilité (RGI) recommande que les informations textuelles et les informations graphiques soient gérées à l'aide de formats bien distincts. Dans ces récents avis et recommandations, la CNIL invite les autorités et acteurs de la santé à avoir recours à des formats images pour stocker de l'information textuelle. Ces recommandations ont été prises en méconnaissance du RGI, il convient donc de s'assurer que les dispositions prévues par ce référentiel soient respectées.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 58, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ».

Exposé

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information est chargée de s'assurer que les systèmes d'information de l'État soient développés de manière suffisamment sécurisée pour garantir le nécessaire équilibre entre la publicité de l'information publique et la protection des informations confidentielles que les administrations sont amenées à gérer. Comme la Haute Autorité de la Transparence sera amenée à rendre publique les informations contenues dans les déclarations d'intérêts tout en protégeant celles qui sont liées à la vie privée des élus, il convient de faire profiter l'exécutif de son expertise avant de proposer ce décret au Conseil d'État.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 14, supprimer «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ».

Exposé

La loi informatique et libertés prévoit depuis 2004 que la CNIL soit saisie systématiquement lorsqu'une disposition législative ou réglementaire porte sur des données à caractère personnel. Pour ne pas alourdir inutilement le texte, il est donc inutile de le mentionner.

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ».

Exposé

Depuis 2005, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées garantit que les sites et les documents numériques des administrations françaises doivent être accessibles pour permettre à tous les français, y compris ceux en situation de handicap, soient en mesure de consulter les informations qu'elles produisent. Il se trouve que depuis mai 2012, et à trois reprises depuis cette date, la CNIL a recommandé, pour la publication des déclarations d'intérêts, de recourir à des technologies non accessibles. Les informations publiées par les autorités de santé en matière de déclarations d'intérêts sont depuis lors non consultables par les personnes en situation de handicap visuel. Comme la commission semble méconnaître les dispositions de la loi n° 2005-102 pour les questions de publication des déclarations d'intérêts, il semble important de lui demander explicitement que son avis prenne en compte ces questions importantes quant à la non discrimination d'une partie de nos concitoyens.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la Commission d'accès aux documents administratifs ».

Exposé

Contrairement à la CNIL qui est saisie systématiquement sur des dispositions liées aux données à caractère personnel, la CADA ne l'est pas même lorsqu'un projet de décret porte sur des dispositions liées à publicité ou à la communication de documents administratifs. Cette Autorité possède pourtant une très grande expertise acquise depuis 1978 en matière de publication de documents contenant des informations nominatives. De plus, depuis 2005, elle garantit également que les informations publiques soient réutilisables tout en s'assurant du respect de la vie privée. Il convient donc que le pouvoir exécutif puisse profiter des lumières de la CADA au même titre que de celles de la CNIL.

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la mission Étalab ».

Exposé

La mission Étalab guide depuis 2010 les administrations dans la publication de données publiques. Elle veille notamment à garantir qu'aucune information à caractère personnel ne soit publiée sur son portail data.gouv.fr à moins qu'elle ne revête un caractère d'intérêt public. Il est donc important que la mission puisse donner son avis sur le projet de décret que le gouvernement proposera au Conseil d'État afin de veiller à ce que les réutilisateurs des données publiées par la Haute Autorité ne soient pas laissés dans un flou juridique.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'accessibilité pour les administrations ».

Exposé

Le Référentiel Général d'Accessibilité des Administrations prévoit que les documents électroniques mis à disposition par les administrations le soient de manière accessible. Il se trouve que la doctrine de la CNIL depuis mai 2012 est d'enfermer les données liées aux déclarations d'intérêts du monde de la Santé dans des images afin que ces dernières ne soit pas facilement trouvables ou réutilisables. Outre la méconnaissance de la volonté du législateur, la CNIL recommande par cette décision de ne pas respecter le RGAA et d'empêcher, de fait, une partie de la population française de consulter les déclarations d'intérêt voulues publiques. Il convient donc que la CNIL prenne connaissance et respecte les prescriptions du RGAA avant de rendre son avis concernant la publication des déclarations d'intérêts des ministres.

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'interopérabilité ».

Exposé

Le Référentiel Général d'Interopérabilité indique les formats à utiliser par les administrations pour créer, conserver et publier des documents. En conseillant aux autorités de santé de publier les déclarations d'intérêts sous des formats images, la CNIL n'a pas respecté les recommandation du RGI qui indique que ces formats ne doivent être utilisés que pour les seules informations graphiques. Il convient donc que la CNIL prenne connaissance et respecte les prescriptions du RGI avant de donner son avis sur le projet de décret que le gouvernement proposera au Conseil d'État.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 4

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ».

Exposé

Depuis 2007, l'ANSSI conseille et guide les administrations pour que les informations qu'elles détiennent soient correctement sécurisées et que, lorsqu'elles doivent rendre publiques des informations ou documents, elles le fassent sans compromettre la sécurité de leur infrastructure informatique. Il convient donc que l'exécutif sollicite l'avis de l'ANSSI afin de profiter de son expertise en matière de conservation et publication des documents que la Haute Autorité collectera.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 11

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

Exposé

Cohérence.

À l'alinéa 1, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ».

Exposé

Cohérence.

À l'alinéa 1, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la Commission d'accès aux documents administratifs ».

Exposé

Cohérence.

À l'alinéa 1, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « et de la mission Étalab ».

Exposé

Cohérence.

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'accessibilité pour les administrations ».

Exposé

Cohérence.

À l'alinéa 14, après « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ajouter les mots « dans le respect des dispositions prévues par le référentiel général d'interopérabilité ».

Exposé

Cohérence.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Après l'article 22

Ajouter un nouvel article ainsi rédigé :

« À l'alinéa 3 de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, après « Elle est rendue publique. » ajouter « Toutes les informations qu'elle contient sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. ».

« Ajouter un IV. à l'article L. 1453-1 du code de la santé publique ainsi rédigé : « Toutes les informations publiées suivant les dispositions du présent article sont réutilisables au sens de l'article 10 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. ». »

Exposé

Les publications des déclarations d'intérêt qui ont été voulues suite au scandale du Médiateur sont actuellement entravées. Le législateur pensait à l'époque que le simple fait qu'elle soient publiques permettrait leur large diffusion et que ces informations seront accessibles y compris à travers des moteurs de recherche. Au vu des avis donnés par la CNIL, cette volonté n'était pas assez claire. Il convient donc d'indiquer explicitement que ces informations sont publiques et donc réutilisables notamment par les moteurs de recherche.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 1

À l'alinéa 39, 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° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 3

À l'alinéa 31, supprimer les mots «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Exposé

Depuis 2004, la loi informatique et liberté prévoit que la CNIL soit sollicitée pour avis avant chaque disposition réglementaire ayant trait aux données à caractère personnel. 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.

Article 10

À l'alinéa 22, supprimer les mots «, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Exposé

Depuis 2004, la loi informatique et libertés prévoit que la CNIL soit sollicitée pour avis avant chaque disposition réglementaire ayant trait aux données à caractère personnel. Comme c'est déjà 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.

Lutte contre les conflits d'intérêts



Le cœur de ce texte repose sur la lutte contre les conflits d'intérêts. Comme l'ont illustré les débats en commission des lois, 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, ainsi que de corriger un autre petit "*bug législatif*" identifié dans le texte du projet de loi organique.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

Supprimer l'alinéa 5.

Exposé

Rédactionnel. L'écriture de l'article LO 146-1 étant déjà redéfinie par le texte de la commission à l'alinéa 13, il n'est nul besoin de supprimer auparavant l'un de ses alinéas.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

À l'alinéa 13, remplacer les mots « fonction de conseil » par « 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° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

Après l'alinéa 13, ajouter un alinéa ainsi rédigé : « Il est interdit à tout député de commencer à exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ».

Exposé

Le fait qu'un parlementaire puisse débiter une nouvelle activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat choque l'opinion publique. À juste titre, elle estime que l'activité de parlementaire est suffisamment prenante entre les l'activité de contrôle de l'exécutif, de législateur et de représentant du peuple, en circonscription comme au Parlement, pour que l'élu n'ait pas la nécessité d'exercer en plus de nouvelles responsabilités professionnelles.

Projet de loi organique n° 1108 relatif à la transparence de la vie publique

Article 2

À l'alinéa 19, 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 organique n° 1108 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 liberté individuelle 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 ordinaire n° 1109 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.

Projet de loi ordinaire n° 1109 relatif à la transparence de la vie publique

Article 15

Compléter l'article d'un nouvel alinéa ainsi rédigé : « V. - Les avis de compatibilité et d'incompatibilité rendus par la Haute Autorité de la Transparence et les réserves assorties sont rendus publics par la Haute Autorité. ».

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.



RegardsCitoyens.org

contact@regardscitoyens.org

06 81 88 02 98 / 06 83 82 34 66