

Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 - Communiqué de presse

Par ses décisions n°s 2013-675 DC et 2013-676 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les lois organique et ordinaire relatives à la transparence de la vie publique dont il avait été saisi respectivement, d'une part, par le Premier ministre en application des articles 46 et 61, alinéa 1er, de la Constitution et, d'autre part, par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Ces deux textes comprennent deux séries de mesures :

1 - Les lois organique et ordinaire incluent des dispositions variées visant à renforcer la transparence de la vie publique et à rénover la vie politique. À ce titre les articles 13 à 18 de la loi ordinaire renforcent l'encadrement du financement de la vie politique. L'article 24 oblige tout fonctionnaire exerçant un mandat parlementaire à être placé en position de disponibilité. L'article 25 assure la protection des lanceurs d'alerte. Ces dispositions n'étaient pas contestées devant le Conseil constitutionnel.

Parmi les dispositions relatives à la vie politique, l'article 2 de la loi organique renforce notablement les incompatibilités applicables aux parlementaires. Cet article renforce notamment les incompatibilités à l'égard de fonctions de dirigeant d'entreprise ou de membre d'une autorité administrative indépendante. Il interdit également à un avocat investi d'un mandat parlementaire de plaider ou de consulter pour certaines sociétés. Le Conseil constitutionnel a jugé cet article conforme à la Constitution, à l'exception de son paragraphe V modifiant l'article L.O. 146-1 du code électoral et par voie de conséquence de son paragraphe XI. Cet article modifié interdisait à un parlementaire d'exercer toute activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat. Il lui interdisait aussi d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale ou soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat. Le Conseil a jugé que ces interdictions, par leur portée, excédaient manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté du choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions interdisant, à compter de la promulgation de la loi organique, toute autre activité professionnelle ou salariée aux membres du Conseil constitutionnel.

Le Conseil a jugé constitutionnelles toutes les dispositions de la loi organique renforçant les exigences applicables à un ministre quittant ses fonctions (limitation à trois mois de la rémunération versée en l'absence de reprise d'activité) ou à un parlementaire en mission ou devenant ministre (absence de tout cumul de rémunération).

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique imposant que le patrimoine de tout candidat à l'élection présidentielle soit rendu public avant celle-ci. Il a en revanche jugé que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ne pouvait, sauf à porter atteinte à l'égalité du suffrage, rendre publiques des appréciations sur ces déclarations dans les derniers jours de la campagne électorale.

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions encadrant davantage le financement de la vie publique, et notamment celle imposant la production d'un nouveau document annexé aux lois de finances relatif aux crédits de la « réserve parlementaire ».

2 - Les lois organique et ordinaire instituent des obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts à la charge des membres du Gouvernement, des députés, des sénateurs, de certains élus locaux et de divers titulaires de fonctions ou emplois publics. Ces déclarations sont contrôlées par une nouvelle autorité administrative indépendante, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

- Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait pu rendre obligatoires ces deux déclarations à l'égard de plus de 8 000 personnes élues et non élues, afin de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Le Conseil s'est borné à censurer deux dispositions relatives aux éléments devant figurer dans les déclarations d'intérêts. D'une part, il a jugé que portait une atteinte excessive à la vie privée l'obligation, pour les personnes tenues de déposer ces déclarations, de déclarer les activités professionnelles de leurs parents et de leurs enfants. D'autre part, le Conseil a relevé que l'obligation de déclarer, outre neuf rubriques précises, « les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » était contraire à la Constitution : en effet, cette rubrique était très imprécise et le fait de ne pas la renseigner était punissable pénalement.
- Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution la plupart des dispositions relatives à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il en a notamment été ainsi pour les pouvoirs de cette Haute autorité chargée de contrôler les

déclarations, d'adresser des injonctions aux intéressés pour qu'ils les complètent et de saisir le parquet. Il en est allé de même pour les sanctions pénales instituées notamment en cas de non-dépôt de déclaration ou de déclaration incomplète.

Le Conseil constitutionnel a formulé des réserves sur le pouvoir d'injonction de la Haute autorité. Celle-ci ne saurait, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, adresser à un parlementaire une injonction pénalement réprimée relative à ses activités susceptibles ou non de faire naître un conflit d'intérêts avec l'exercice du mandat parlementaire. En cas de difficulté, il revient à la Haute autorité de saisir le Bureau de l'Assemblée intéressée, qui pourra saisir le Conseil constitutionnel. Il en va de même pour les collaborateurs des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour lesquels la Haute autorité doit saisir ces Présidents pour faire cesser tout conflit d'intérêts. Enfin, la Haute autorité ne saurait ni établir des règles d'incompatibilités, ni enjoindre à un membre du Gouvernement de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts si l'intéressé n'est en mesure de se mettre en conformité avec cette injonction qu'en démissionnant de son mandat ou de ses fonctions. La fin d'une fonction ministérielle est régie par l'article 8 de la Constitution et l'article 23 de celle-ci interdit que la loi ordinaire ajoute des incompatibilités les concernant. La Haute autorité ne saurait pas davantage le faire pour les élus locaux et les autres titulaires de fonctions ou emplois publics visés par la loi.

- Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu prévoir que les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement, des députés, des sénateurs et de tous les élus locaux visés par la loi soient rendues publiques par la Haute autorité, au regard du caractère électif de leurs fonctions comme de leurs prérogatives respectives. Le législateur, en prévoyant cette publicité, a porté au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi de renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. En revanche, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation ayant pour effet d'interdire la publicité des déclarations d'intérêts des personnes non élues visées par la loi. Cette publicité, pour des personnes qui n'exercent pas des fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative et qui ne sont pas élues, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes.
- Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu prévoir que les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement fassent l'objet d'une publication assortie, le cas échéant, d'appréciations de la Haute autorité et que celles des députés et des sénateurs soient, aux fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales. Pour les titulaires des fonctions de président de l'exécutif dans certaines collectivités locales et leurs établissements publics, le Conseil a jugé que, s'agissant d'élus d'établissements publics et de collectivités territoriales qui règlent les affaires de leur compétence par des conseils élus, le législateur, en prévoyant la publicité de leur déclaration de patrimoine, avait porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Le Conseil constitutionnel a donc censuré ces dernières dispositions.