**INSCRIRE DANS LA CONSTITUTION LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES DISPOSITIONS ORGANISANT LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE**

Nous proposons de donner à la lutte contre la corruption une base constitutionnelle, ce que le Conseil constitutionnel aurait pu prendre l’initiative de faire de manière jurisprudentielle. Et qu’il n’a pas fait jusqu’à présent. Il s’agit de donner une assise constitutionnelle aux réformes législatives : loi transparence (2013), loi Sapin 2 (2016), lois confiance (2017) et loi sur la fonction publique (2019).

Pourquoi faut-il donner une assise constitutionnelle à ces différentes lois qui, après tout, ont été votées et sont toutes passées au crible du contrôle de constitutionnalité ?

**Sécuriser.** Sans dramatiser le risque de retour en arrière, cet édifice législatif est jeune : nous fêtons les 10 ans la loi transparence et certains aspects sont régulièrement soumis à la critique d’une partie du personnel politique, qui subit l’essentiel de la contrainte, et de certains professeurs de droit qui redoutent la dictature de la transparence.

Constitutionnaliser rendrait plus difficile d’enclencher la marche arrière législative.

**Conforter.** Depuis sa création, la HATVP a eu la chance de bénéficier de deux bons présidents : Jean-Louis Nadal et Didier Migaud. Il faut penser à l’après et la « DRH de la République a parfois la main moins heureuse. Avec une présidence plus faible à la tête de cette autorité administrative indépendante, l’institution centrale qu’est la HATVP pourrait avoir besoin demain d’autorité constitutionnelle pour ne pas se laisser déstabiliser par les autres acteurs. La HATVP n’est pas une autorité administrative comme les autres, comme le Défendeur des Droits (inscrit dans la Constitution en 2008), elle joue un rôle majeur dans la régulation de la vie démocratique.

**Légitimer.** Si le dispositif législatif est soumis à la critique, c’est en partie parce qu’il a été en partie construit à chaud, en réponse aux scandales et aux affaires : le scandale Cahuzac en 2013 et l’affaire Fillon en 2017. Certains critiques ne manquent de souligner qu’il s’agit de loi d’émotion…négligeant souvent le travail préparatoire (rapport Sauvé de 2011 sur les conflits d’intérêts ou rapport Nadal de 2015 sur la confiance publique et l’exemplarité.

En discuter aujourd’hui, dans le cadre d’une réforme constitutionnelle permettrait pour la première fois d’avoir un débat en dehors de tout contexte scandaleux et instruit par dix ans de pratique.

Ce débat serait véritablement fondateur et inscrirait dans le patrimoine politique commun des initiatives politiques qui, pour l’essentiel, ont été prises au cours du quinquennat Hollande, combattues par la droite et contestées systématiquement devant le Conseil constitutionnel.

**Élever.** Le point de départ de la réflexion de Transparency International France est une analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si le conseil a validé ces différentes lois (on pourrait dire à 90%), il l’a fait en refusant de consacrer solennellement la transparence de la vie publique ou la probité comme un principe de valeur constitutionnelle.

Simples objectifs d’intérêts général, la lutte contre la corruption comme la transparence de la vie publique sont clairement inférieurs aux principes constitutionnels que sont le respect dû à la vie privée, la séparation des pouvoirs, l’autonomie des assemblées, la liberté du parlementaire…C’est afin de protéger ces principes que le Conseil a choisi de réduire les pouvoirs de la HATVP ou limiter la publicité de certaines informations.

**Amplifier.** Au fil de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a dessiné des lignes rouges au-delà desquelles il n’irait pas.

C’est particulièrement vrai en matière de lobbying où le Conseil constitutionnel a validé la loi Sapin 2 (de manière inattendue si on se replace dans le contexte du moment), tout en montrant clairement qu’il serait difficile pour lui d’aller plus loin. Dans le silence du pouvoir constituant, tout cela est laissé à l’appréciation du Conseil dont la jurisprudence est fluctuante.

Pour Transparency International France, la constitutionnalisation a donc un double objectif :

* A court terme, permettre de conforter une partie du dispositif législatif. La future proposition de loi trans-partisane sur le lobbying qui doit améliorer le dispositif Sapin 2 risque de probablement connaître des déboires au Conseil constitutionnel. La jurisprudence constitutionnelle n’est pas figée, mais nous craignons qu’à l’occasion de l’examen de cette proposition, nos craintes soient confirmées.
* A moyen terme, en raisonnant à l’échelle de la décennie qui vient, le pouvoir constituant a tout intérêt à baliser le chemin pour orienter la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si le dispositif de contrôle des conflits d’intérêts semble aujourd’hui complet et mature, ça n’est pas le cas de l’encadrement du lobbying. Avec la loi de 2016 (Sapin 2) a sorti la France du déni, il faut maintenant essayer d’avoir un coup d’avance en anticipant des difficultés constitutionnelles prévisibles.

**Limiter.** C’est peut-être un peu paradoxale pour une ONG qui promeut la transparence de la vie publique, mais Transparency International France assume l’ambivalence de la constitutionnalisation qui doit permettre des avancées, mais qui peut aussi limiter les initiatives futures du législateur.

En définissant clairement les missions et les moyens juridiques donnés, notamment à la HATVP, le pouvoir constituant limite l’imagination des futurs législateurs. Il s’agit pour nous de protéger une institution devenue centrale : le législateur ne peut pas lui confier n’importe quelle mission, sans lui donner les moyens de l’assumer…

Enfin, le dispositif de transparence de la vie publique n’a pas vocation à croître indéfiniment : la transparence n’est ni un principe absolu ni une utopie. La critique est souvent adressée aux politiques de transparence : jusqu’où aller ? où est la limite ? La constitutionnalisation permettra de poser clairement des limites.

Notre proposition constitutionnelle consiste en une double intervention :

* Une modification de l’article pour introduire la lutte contre la corruption comme un élément important de la souveraineté. Si le mot « corruption » apparait dans le préambule de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, donc dans l’actuel bloc de constitutionnalité, la lutte contre la corruption ne fait pas partie de notre patrimoine constitutionnel. Il nous semble important de l’introduire comme une atteinte au principe de souveraineté, la corruption n’est pas une question, mais une question politique, un détournement de démocratie. Symbolique dans un premier temps, cette mention dans la Constitution sera un point d’appui pour contraindre le juge constitutionnel à mieux intégrer cette exigence dans ses décisions futures.

* La création d’un titre additionnel inscrivant dans la Constitution les principes et certaines dispositions essentielles qui structurent les lois de 2013 (Transparence), 2016 (Sapin 2), 2017 (Confiance) et et 2019 (Transformation de la fonction publique)

**TITRE PREMIER – De la souveraineté**

**Article 3**

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

La loi organise la prévention, la détection et la répression de la corruption des responsables publics.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

**TITRE X bis : Probité et transparence de la vie publique**

**Article 68-4 (nouveau)**

Les responsables publics et gestionnaires publics en position d’autorité exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité.

Ils ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage ni n’accepter d’un tiers un quelconque avantage qui puisse jeter un doute sur l’indépendance de leurs décisions.

Ils veillent à prévenir et faire cesser tout conflit d'intérêts.

Ils rendent compte aux citoyens des décisions publiques qu’ils ont prises ou contribué à prendre.

**Article 68-5 (nouveau)**

Les responsables publics déclarent de manière exhaustive, exacte et sincère leurs liens d’intérêts et leur situation patrimoniale

La haute autorité pour la transparence de la vie publique garantit le respect de ces obligations déclaratives.

Elle reçoit, vérifie, contrôle et publie les déclarations de patrimoine et d’intérêts des responsables publics dans les conditions prévues par la loi. Elle contrôle la variation de la situation patrimoniale et se prononce sur les situations de conflits d’intérêts. Elle répond aux questions d’ordre déontologique des responsables publics soumis à des obligations déclaratives. Elle contrôle la compatibilité des cumuls d’activité et des mobilités entre le secteur public et le secteur privé.

La haute autorité publie et contrôle les déclarations d’activité des représentants d’intérêts pour garantir la transparence de leurs relations et de la sincérité de leurs échanges avec les responsables publics.

Pour assurer ses missions, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dispose d’un droit de communication et de transmission, d’un pouvoir d’injonction et de sanction administrative à l’encontre de l’ensemble des responsables publics et de représentants d’intérêts assujettis à son contrôle.

La loi organique arrête la liste des responsables publics soumis aux obligations définies dans cet article. Elle fixe la composition et les règles de fonctionnement de la haute autorité.